

**University of Groningen**

## **NWO/Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs Educational Governance**

Hofman, R. H.; Leer, K. van; Boom, J. de; Hofman, W. H. A.

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*

2012

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Hofman, R. H., Leer, K. V., Boom, J. D., & Hofman, W. H. A. (2012). *NWO/Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs Educational Governance: Strategie, ontwikkeling en effecten*. s.n.

### **Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

### **Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*



Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs  
Grote Rozenstraat 3 9712 TG Groningen

NWO/ Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs Educational Governance: Strategie, ontwikkeling en effecten



rijksuniversiteit  
 groningen

/ gion



Risbo

Research-Training-Consultancy



# NWO/ Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs Educational Governance: Strategie, ontwikkeling en effecten

## Themaproject 1: Functioneren van besturen

## Eindrapport

Groningen/Rotterdam, september 2012

Roelande H. Hofman  
Kevin van Leer  
Jan de Boom  
W.H. Adriaan Hofman

NWO / Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs  
Educational Governance:  
Strategie, ontwikkeling en effecten

**Themaproject 1: Functioneren van besturen**

Eindrapport september 2012

Groningen/Rotterdam, september 2012

Roelande H. Hofman  
Kevin van Leer  
Jan de Boom  
W.H. Adriaan Hofman

ISBN: 978-90-6690-508-5

2012. GION, Gronings Instituut voor Onderzoek van het Onderwijs

Niets van deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Directeur van het Instituut.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means without written permission of the Director of the Institute.

# Inhoudsopgave

## Managementsamenvatting

<b>1.    Introductie</b>	<b>1</b>
1.1   Achtergrond en doelstelling	1
1.2   Theoretische achtergrond	2
1.3   Opzet van het onderzoek	5
1.4   Leeswijzer	8
<b>2.    Karakterisering van besturen en governance anno 2012</b>	<b>9</b>
2.1   Inleiding	9
2.2   Contextfactoren van besturen anno 2012	9
2.3   Focus op goed bestuur	10
2.4   Focus op kwaliteit	12
2.5   Focus op samenwerking en fit	17
2.6   Samenvatting	21
<b>3.    Ontwikkelingen in besturen van 2003 – 2012</b>	<b>23</b>
3.1   Inleiding	23
3.2   Trends in focus op goed bestuur	23
3.3   Trends in focus op kwaliteit	24
3.4   Trends in focus op samenwerking en fit	26
3.5   Samenvatting	27
<b>4.    Functioneren van besturen, fit en onderwijsopbrengsten</b>	<b>29</b>
4.1   Inleiding	29
4.2   Samenhang tussen besturen en onderwijsopbrengsten anno 2012	29
4.3   Samenvatting	32
<b>5.    Trends in besturing en onderwijsopbrengsten</b>	<b>33</b>
5.1   Ontwikkelingen in besturen van 2012 tot 2012	33
5.2   Ontwikkelingen in typen van kwaliteitszorg: 2003 – 2012	37
5.3   Verklaringen voor ontwikkelingen in typen van kwaliteitszorg	38
5.4   Samenvatting	40
<b>6.    Dieptestudie functioneren van besturen</b>	<b>41</b>
6.1   Inventarisatie Goede Praktijken	41
6.2   Nadere analyse van de goede praktijken	42
6.2.1 Beschrijving van de goede praktijken	42

6.3	Dieptestudie functioneren van besturen	44
6.3.1	Opzet van de dieptestudie	44
6.3.2	Inhoud van de interviews	46
6.3.3	Resultaten	47
6.4.	Samenvatting	55
<b>7.</b>	<b>Samenvatting, conclusie en discussie</b>	<b>57</b>
7.1	Inleiding	57
7.2	Bestuur en governance anno 2012	57
7.3	Ontwikkelingen binnen besturen over de periode van 2003 – 2012	59
7.4	Besturen, onderwijsopbrengsten en fit in 2012	60
7.5	Trends in besturing en onderwijsopbrengsten	61
7.6	Bevindingen dieptestudies	62
7.7	Implicaties voor beleid en praktijk	63
	<b>Literatuurlijst</b>	<b>65</b>
	<b>Appendix</b>	<b>69</b>

## Managementsamenvatting

Dit eindrapport is het derde rapport van het themaproject 'Het functioneren van besturen' van de BOPO onderzoekslijn Educational Governance. In 2010 en 2012 is besturen en scholen gevraagd opnieuw deel te nemen aan de zgn. monitor kwaliteitsbeleid. Uiteindelijk hebben in 2010 rond 130 besturen en 163 scholen gerespondeerd; in 2012 waren dat 121 besturen en 193 scholen. Verder zijn er dieptestudies uitgevoerd onder besturen, schoolleiders en ruim 200 leerkrachten van 25 basisscholen en heeft een analyse van goede praktijken plaatsgevonden. Deze samenvatting (en discussie) gaat vooral in op de bevindingen van de monitor\_2012 en ontwikkelingen vanaf 2010. Eind 2012 zal een integrerende studie verschijnen waarin de belangrijkste uitkomsten van de gehele Educational Governance onderzoekslijn (de vier themaprojecten) worden samengebracht. De beschrijving van bestuur en governance anno 2012 wordt verricht vanuit drie theoretische perspectieven waarvan mag worden aangenomen dat zij positief samenhangen met hogere onderwijsopbrengsten van scholen. Het betreft (a) focus op aspecten van goed bestuur, (b) focus op onderwijskwaliteit en (c) focus op samenwerking en fit tussen bestuur en school.

### *Bestuur en governance anno 2012 en ontwikkelingen daarin*

Wat betreft de *focus op goed bestuur* blijkt dat er in de periode van 2010 tot 2012 sprake is van een gestage groei in focus op goed bestuur, meer specifiek in de mate waarin besturen de verantwoordingssystematiek volgens de Code Goed Bestuur hebben ingericht: een stijging van een derde naar twee derde van de besturen. Deze toename wordt bevestigd door de monitor Goed Bestuur van de PO-raad (Honingh & Hooge, 2012) waaruit blijkt dat 73% van de PO-besturen de Code Goed Bestuur van de PO-raad gebruikt. In 2012 heeft de rol van het bestuur als opdrachtgever aan kracht gewonnen, in 2010 werd de rol van toezichthouder nog het meest genoemd. Wat betreft de *focus op kwaliteit* valt op dat er vanaf 2006 een duidelijke toename is in evaluatiegerichtheid, in het aantal besturen dat opereert als lerende organisatie en dat de PDCA-cyclus toepast, maar niet meer vanaf 2010. Twee derde van de besturen heeft geen professionele cultuur met veel intervisie. Het periodiek analyseren van signalen uit de omgeving van de school (waaronder klachten) komt slechts in ruim de helft van de besturen voor. Wat betreft de *focus op samenwerking en fit* valt op dat het merendeel van de besturen samen met de school een schoolplan opstelt en prestatieafspraken met de school heeft gemaakt. Het algemene beeld in 2012 is vergelijkbaar met dat van 2010. Twee derde van de besturen ontwikkelt samen met betrokkenen het kwaliteitsbeleid en daarbij lijkt het schoolbestuur haar positie wat te hebben versterkt ten koste van bovenschools management en directie. In rond een kwart tot een derde van de besturen is nauwelijks sprake van goed bestuur of kwaliteitsbeleid en moet er meer aandacht komen voor samenwerking en fit met de school.

Van de vier clusters van kwaliteitszorg die in 2003 zijn ontwikkeld, liet het cluster "nauwelijks kwaliteitszorg" in 2003 de laagste gemiddelde Cito-score zien. Opmerkelijk is dat juist deze groep scholen in 2012 de hoogste onderwijsopbrengsten heeft. De meest waarschijnlijke verklaring voor deze groei is een gestage verbetering van deelaspecten van kwaliteitsbeleid.

### *Besturen, fit en onderwijsopbrengsten in 2012*

Besturen en scholen zijn contextgevoelig: scholen die met opheffing worden bedreigd, waar personeelskwesties en vervelende incidenten spelen, hebben lagere onderwijsopbrengsten in 2010-2012. Scholen met een responsief bestuur (kent opvattingen van ouders, gebruikt omgevingssignalen/klachten om onderwijs te optimaliseren) en een bovenschools management, behalen hogere onderwijsopbrengsten in 2012. Scholen behalen eveneens hogere onderwijsopbrengsten wanneer hun bestuur vergevorderd is met de verantwoording op basis van de Code Goed Bestuur. Trendanalyses laten verder zien dat de groep besturen die de Code Goed Bestuur al toepast, de hoogste onderwijsopbrengsten heeft in de periode 2010-2012. In 2010 kende het bestuur als lerende organisatie de hoogste onderwijsopbrengsten, terwijl dat in 2012 gold voor besturen die vaak werken met de PDCA-cyclus. In 2010 en in 2012 hebben besturen die het kwaliteitsbeleid gezamenlijk met de geledingen in school ontwikkelen, de hoogste onderwijsopbrengsten. Dit wijst op een positief verband tussen samenwerking/fit en hogere onderwijsopbrengsten. Onze 'best-fit' theorie werd deels bevestigd: besturen die hoog scoren op indicatoren uit de drie perspectieven hebben hogere onderwijsopbrengsten. Echter, de verwachting dat scholen die vallen onder het bestuurstype dat hoog scoorde op *alle* (indicatoren van onze) drie theoretische perspectieven, werd (nog) niet bevestigd.

### *Bevindingen dieptestudies*

Goede praktijken richten zich vooral op taal- en rekenverbetertrajecten, opbrengstgericht werken en kwaliteitsbeleid. Besturen die praktijken insturen passen vaker de Code Goed Bestuur toe, hanteren vaker een gedegen invoeringstraject, evalueren vaker aan de hand van een norm, en overleggen vaker met geledingen over kwaliteitsbeleid. De besturen en scholen in de dieptestudie zijn vaker voorlopers en zijn 'praktisch gelijkwaardig'; er is sprake van beleidsmatige fit. Het cyclisch evalueren, en het begrip 'toegevoegde waarde' zijn ingeburgerd en men verwacht hogere onderwijsopbrengsten van een gezamenlijk ontwikkeld kwaliteitsbeleid omdat inzichten van beide partijen elkaar verrijken. Data-gestuurd werken komt steeds meer aan bod. Continue professionele ontwikkeling en het blijven evolueren op het gebied van leertijdontwikkeling, instructiemethoden, leermethoden en kwaliteitszorg acht men heel belangrijk.

### *Implicaties voor beleid en praktijk*

De wettelijke vaststelling van de Code Goed Bestuur lijkt de voortgang van besturen naar goed bestuur positief te hebben gestimuleerd. De uitkomsten bevestigen verder het belang van de doelen van het Bestuursakkoord Primair Onderwijs 'Impuls opbrengstgericht werken en professionalisering'. Kwaliteitsbeleid, professionalisering van besturen, schoolleiding en leerkrachten in het licht van opbrengstgericht werken, evenals ontwikkeling van een specifiek mobiliteitsbeleid dient hoog op de agenda van overheid en besturen te staan. Daarbij is wel specifieke aandacht nodig voor de relatie tussen (typen van) kwaliteitsbeleid en de context waarbinnen besturen opereren (bijv. krimp versus groeischolen) en voor eenpitters en kleine besturen. Longitudinaal en diepteonderzoek gericht op de '*hoe-vraag*' zijn van belang om zicht te krijgen op (f)actoren die een rol hebben gespeeld bij de ontwikkeling van zwak naar goed presterende besturen en scholen (zoeken naar veelbelovende praktijken).



## 1. Introductie

### 1.1 Achtergrond en doelstelling

Dit eindrapport is het derde rapport van het themaproject 'Het functioneren van besturen' dat behoort tot de BOPO onderzoekslijn Educational Governance. Dit themaproject is een van de vier themaprojecten van de onderzoekslijn Sectorontwikkeling en autonomie van de BOPO-programmering IV (2009-2012). Het 'educational governance' onderzoek wordt uitgevoerd door het Risbo en de afdeling Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam in samenwerking met het GION (Rijksuniversiteit Groningen). In de BOPO-onderzoekslijn *Educational governance: strategie, ontwikkeling en effecten* wordt educational governance (besturing van onderwijsorganisaties) breed opgevat met als uiteindelijk doel het optimaal functioneren van scholen en optimale opbrengsten bij leerlingen.

De zogenaamde '*best fit*' benadering zorgt voor afstemming tussen de verschillende themaprojecten. In elk van de vier themaprojecten wordt nagegaan onder welke voorwaarden een dergelijke '*best fit*' tot stand komt en in welke mate en hoe deze samenhangt met de performance (onderwijsopbrengsten) van de school. In dit eindrapport staan de volgende vragen centraal:

- Hoe ziet bestuur en governance er anno 2012 uit (H2)?
- Welke ontwikkelingen binnen besturen zijn er zichtbaar over de periode 2003 - 2012 (H3)?
- Is er een verband tussen functioneren van besturen en onderwijsopbrengsten (H4)?
- Welke trends zijn er in besturen en kwaliteitszorg in relatie met onderwijsopbrengsten (H5)?
- Welke inzichten leveren de dieptestudies op over veelbelovende praktijken en het functioneren van besturen (H6)?

Eind 2012 zal een integrerende studie verschijnen waarin de belangrijkste en meest relevante uitkomsten van de gehele Educational Governance onderzoekslijn (de vier themaprojecten) worden samengebracht.

Deze eindrapportage 2012 is het derde verslag van het themaproject over het functioneren van schoolbesturen<sup>1</sup>. De bevindingen van de eerste twee tussenrapporten zijn hierin zoveel als mogelijk verwerkt.

---

<sup>1</sup> In dit onderzoek worden de termen 'besturen' en 'bovenschoolse organisaties' door elkaar gebruikt.

## 1.2 Theoretische achtergrond

Op basis van een reconstructie van onderwijsbeleid van de overheid worden twee conclusies getrokken waaraan in de onderzoekslijn *Educational governance* expliciet aandacht wordt geschonken. Ten eerste wordt het huidige onderwijsbeleid gekenmerkt door het versterken van de autonomie van besturen en scholen vanuit deregulering van taken én door de daarbij behorende verwachting dat besturen en scholen de kwaliteit van hun onderwijs bewijzen, verantwoorden en borgen. Dit vraagt om gezamenlijk kwaliteitsbeleid van de actoren die verantwoordelijk zijn voor het realiseren van de beleidsdoelen. Ten tweede leidt het toekennen van meer autonomie aan de scholen en meer specifiek aan besturen (verruimen van de lokale beslissingsruimte) om meer expliciet aandacht voor de optimale afstemming tussen organisatieniveaus Intern en extern): leerkrachten, schoolleiders, bovenschools management, besturen en gemeenten.

De huidige besturingsfilosofie van de overheid voor het onderwijsbeleid vindt zijn uitwerking (1) in minder regels uitvaardigen waardoor besturen en scholen een grotere zelfstandigheid krijgen en de handelingsvrijheid vergroot wordt (deregulering), (2) in het toekennen van meer autonomie zodat er meer tijd en ruimte komt voor de scholen om eigen verantwoordelijkheid op te nemen (vergroten autonomie) en (3) in de vraag naar een goede verantwoording door de scholen tegenover de overheid en de samenleving ("accountability"). Deze aspecten passen bij een overheid die scholen vraagt om goed onderwijs te realiseren en om de kwaliteiten en expertise van het onderwijspersoneel optimaal te gebruiken om beter te kunnen inspelen op de aanwezige mogelijkheden binnen de plaatselijke context.

In de BOPO-onderzoekslijn *Educational governance: strategie, ontwikkeling en effecten* wordt educational governance (besturing van onderwijsorganisaties) breed opgevat met als uiteindelijk doel het optimaal functioneren van scholen en optimale opbrengsten bij leerlingen. Dit sluit naadloos aan op de inhoud van de nieuwe wetgeving die per 1 augustus 2010 geldt voor besturen in primair en voortgezet onderwijs. De Wet Goed Onderwijs – Goed Bestuur richt zich namelijk expliciet op de onderwijsopbrengsten en op bestuurlijke aspecten die daar een bijdrage aan kunnen leveren. In het eerste tussenrapport (Hofman et al, 2010) is uitgebreid ingegaan op de theoretische achtergrond van het besturen-onderzoek en is ingegaan op factoren die een mogelijke verklaring kunnen bieden voor de effectiviteit van besturen. Uiteindelijk zijn drie theoretische perspectieven gehanteerd om die factoren samen te brengen. Op basis van empirisch onderzoek mag worden aangenomen dat factoren binnen deze drie perspectieven gezamenlijk positief samenhangen met hogere onderwijsopbrengsten van scholen. Het betreft (a) focus op aspecten van goed bestuur, (b) focus op onderwijskwaliteit en tenslotte (c) focus op samenwerking binnen het team en met de bredere omgeving en de fit tussen het beleid van bestuur en school. Hieronder worden deze drie theoretische perspectieven kort samengevat.

*Focus op goed bestuur*

De wet Goed Onderwijs – Goed Bestuur gaat, naast de eis van voldoende onderwijsopbrengsten, niet expliciet in op wat nu eigenlijk een goed bestuur is. De Onderwijsraad (2011, 2006) heeft het begrip good governance gereserveerd voor het waarborgen van het zorgvuldig en deskundig bestuurlijk handelen, wat leidt tot een systeem van (ver)deling van bevoegdheden (*'checks and balances'*). De controle-mechanismen moeten de balans tussen de belangen van de machten waarborgen. Het gaat dan om verschillende vormen van verantwoording: interne vormen van toezicht, extern toezicht en horizontale vormen van verantwoording. De nieuwe wetgeving biedt de minister een heldere basis om de bekostiging van de school te beëindigen (of de school op te heffen als het een openbare school betreft). Voorheen ontbrak een duidelijke sanctiebepaling, waardoor ministerieel ingrijpen bij zeer zwak presterende scholen juridisch soms discutabel was.

Een actueel fenomeen binnen schoolbesturen betreft het 'intern toezicht' op het functioneren van besturen. Wettelijk is vereist dat er in het bestuur sprake is van intern toezicht op het bestuur en deze taak moet gescheiden zijn van de bestuurstaak. De intern toezichthouders dienen onafhankelijk van het bestuur te kunnen functioneren (PO-Raad, 2010). In de wet worden de minimale taken van het intern toezicht genoemd (EK 31.828,a, Staatsblad 80, maart 2010): (a) goedkeuren van begroting, jaarverslag en strategisch meerjarenplan, (b) toezien op naleving door het bestuur van wettelijke verplichtingen en de Code Goed Bestuur, (c) toezien op rechtmatige verwerving en doelmatige besteding van middelen, (d) aanwijzen van een accountant en (e) jaarlijks afleggen van verantwoording over de eigen taakuitvoering.

De PO-Raad heeft in januari 2010 een Code Goed Bestuur vastgesteld als leidraad voor goed bestuur voor de sector primair onderwijs vanuit het besef dat goed bestuur bijdraagt aan goed onderwijs voor ieder kind (PO-Raad, 2010). De code biedt alle ruimte voor de brede verscheidenheid aan bestuurlijke verschijningsvormen binnen het primair onderwijs. De PO-raad heeft opdracht gegeven voor het monitoren van de voortgang met de Code Goed Bestuur (Honingh & Hooge, 2012) en te onderzoeken in welke mate en hoe schoolbesturen in het primair onderwijs werk maken van goed bestuur. Aan de tweede meting (Honingh & Hooge, 2012) hebben 244 voorzitters van besturen meegewerkt (respons 20%). In de responsgroep zijn de éénpitters ondervertegenwoordigd (in 2011 betreft dit 43% van de besturen) en is het aantal besturen dat meer dan elf scholen bestuurt, oververtegenwoordigd. De auteurs stellen vast dat 73% van de onderzochte besturen de Code Goed Bestuur van de PO-raad gebruikt. Verder stellen zij vast dat 93% van de besturen het intern toezicht heeft geregeld. De meest voorkomende bestuursmodellen voor het interne toezicht op het bestuur zijn het raad-van-toezichtmodel (39%), het model van toezichthoudend bestuur met (bovenschools) management dat via volmacht, mandaat of delegatie bestuurt (28%) en tenslotte het éénlaagsmodel (14%). In het eenlaagse model ('one-tier board') dat het meest voorkomt, is sprake van een gezamenlijke raad van uitvoerende en niet-uitvoerende bestuurders. Alhoewel het two-tier bestuursmodel met een afzonderlijke raad van commissarissen (tweelaags model) al meer voorkomt, is dat niet het geval bij kleine besturen. Onderzoek van de LPC's (Van Kessel & Hovius, 2011) laat zien dat kleinere besturen vooral kiezen voor een bestuurs

model met een functionele scheiding tussen uitvoerend bestuur en intern toezicht. Gezien de ondervertegenwoordiging van eenpitters in het onderzoek is het van belang op te merken dat de recente bevindingen van de Inspectie van het Onderwijs (2012) duidelijk maken dat kleine besturen met slechts een of twee scholen worstelen met zaken die samenhangen met wettelijk vereisten zoals neergelegd zoals het instellen van intern toezicht. De Inspectie van het Onderwijs stelt verder vast dat zeer zwakke scholen vaker voorkomen bij besturen met meerdere kleinere scholen: bestuurders hebben minder strategisch inzicht, financiële en juridische kennis, organiserend vermogen en nauwelijks kennis over onderwijsopbrengsten van hun scholen (Claassen e.a., 2011).

### *Focus op kwaliteit*

Silins & Mulford (2004) concluderen dat het concept van scholen als '*learning organisations*' sterk samenhangt met een dynamische/adaptieve cultuur voor vernieuwing en een nadruk op een schoolklimaat met professionele relaties gebouwd op vertrouwen en samenwerking. In dergelijke scholen worden leerkrachten ondersteund om zich te ontwikkelen, zijn vrij te experimenteren en zelf initiatieven te nemen. Ook Leithwood et al, (2000) noemen het belang van scholen als lerende dynamische organisaties, die zich aanpassen aan de lokale omstandigheden. In overzichtsstudies naar effectieve scholen (Muijs ea, 2004; Muijs & Reynolds, 2010) wordt gesproken van een learning community: gerichtheid op voortdurende verbetering (vgl. evaluatiegerichtheid) uit eigen initiatief en niet alleen als reactie op externe eisen, met als basis samenwerking tussen leerkrachten. In onderzoek naar sturing en leiderschap (Ten Bruggencate, 2009) wordt geconcludeerd dat een ontwikkelingsgerichte schoolcultuur (nadruk op samenwerking, professionalisering, vernieuwing) tot betere schoolprestaties leidt. Een metastudie naar leiderschap (Robinson, 2007) stelt grote effecten vast van directe betrokkenheid bij professionalisering (vgl. ook Hattie, 2009).

Uit andere empirische studies komt het belang naar voren dat scholen met regelmaat de leerlingvoortgang bijhouden en de leerling aan de hand daarvan feedback geven over hun voortgang (Muijs & Reynolds, 2010). De omvangrijke meta-studie van Hattie (2009) noemt feedback als een van de belangrijkste voorspellers van hoge onderwijsopbrengsten. In de huidige situatie wordt in dit kader veelal gesproken van opbrengstgerichtheid. Volgens Visscher & Ehren (2011) is er veel wetenschappelijke evidentie voor de werkzaamheid van opbrengstgericht werken en is er dus goede reden om langs die weg aan kwaliteitsverbetering te werken. Ook de Onderwijsraad (2008) wijst op het belang van een bestuur dat cyclisch evalueert (denk aan de pdca-cyclus van Deming) en een opbrengstgerichte cultuur. Verder hebben excellente scholen onder meer een positieve schoolcultuur, evaluatiegerichte teamcultuur, gestandaardiseerde en aangepaste curricula en instructie, sterk leiderschap, professionele en positief ingestelde leerkrachten en tenslotte betrokken ouders (Essink, 2007). Het is de vraag of besturen en scholen voldoende zijn toegerust om '*data-driven*' of opbrengstgericht te (gaan) werken. De Inspectie van het Onderwijs (2012) heeft zorgen over de bewaking van de kwaliteit van het personeel, zowel van de schoolleiding als van de leraren.

### *Focus op samenwerking en fit*

Zoals eerder aangegeven staat in educational governance de efficiënt en effectieve besturing van onderwijsorganisaties vanuit de gedachte van 'best fit' centraal. In dit themaproject wordt nagegaan onder welke voorwaarden een dergelijke '*best fit*' tussen besturen en scholen tot stand komt en in welke mate en hoe deze samenhangt met de performance (kwaliteit/opbrengsten) van de school als organisatie. Het concept fit is zowel binnen de organisatiekundige literatuur als de HRM literatuur (vgl. themaproject 2) te vinden; er kunnen evenwel verschillen in betekenis bestaan (vgl. Janssen, Steijn & Den Dulk, 2010, 2011). De leidende gedachte van de 'best fit' benadering is dat naarmate een organisatie een betere fit heeft, deze organisatie ook betere prestaties zal leveren (vgl. Boxall & Purcell, 2008). De best fit benadering zet zich uitdrukkelijk af tegen de universalistische benadering, waarbij ervan uitgegaan wordt dat organisatiepraktijken die in de ene context zullen werken dat ook in een andere context zullen doen (Kristof-Brown, et.al., 2005). Binnen de organisatiewetenschap is empirisch bewijs (Boxall ea, 2008; Kristof-Brown ea, 2005; van Wijk, 2007) die deze aanname ondersteunt. Hoewel onderwijsonderzoek specifiek gericht op deze fit benadering schaars is, zijn er wel indicaties voor de werking ervan. Uit onderzoek blijkt dat vooral in basisscholen die cohesief van aard zijn en waar het management een helder en gezamenlijk gedragen beleid hanteren, betere prestaties worden geleverd (Bryk, Lee & Holland, 2003; Muijs & Reynolds, 2010). Hofman (1993) stelde in haar proefschrift bestuurseffecten vast op leerwinst rekenen/taal met als belangrijkste verklaring de invloed van interne geleidingen op bestuursbeleid. Ook Ranson (2011) stelt dat besturen een rol spelen bij visie/missie- en strategieontwikkeling en dat een goede relatie met leerkrachten, leerlingen en ouders relevant is voor effectieve besturing. In ons onderzoek naar het functioneren van besturen wordt gewerkt vanuit de veronderstelling dat niet sprake is van 'one best way to organize' (cf. Mintzberg, 1979). Hofman, Hofman & Gray (2008) hebben deze theorie toegepast en een empirisch gefundeerde typologie van besturing ontwikkeld aan de hand van clusteranalyse. Verklaringen voor verschillen in bestuurseffecten worden gevonden in de verschillende wijzen waarop besturen beleid ontwikkelen en omgaan met de betrokkenen in hun school of scholen.

De fit-benadering komt met name aan de orde in het integrale eindrapport (eind 2012), waarin de belangrijkste bevindingen van de vier themaprojecten worden samengevat.

## **1.3 Opzet van het onderzoek**

Dit themaproject bouwt voort op informatie uit de bestuursmonitor van 2003 en 2006 waar besturen en basisscholen informatie hebben verschaft over hun functioneren en over het gevoerde kwaliteitsbeleid. Daarnaast zijn er vervolgmonitoren uitgezet in 2010 en in 2012. Verder zijn tussen de monitor van 2010 en die van 2012 dieptestudies uitgevoerd. Voor uitgebreide informatie over de gebruikte variabelen, schalen, data-analyse technieken wordt verwezen naar de afzonderlijke hoofdstukken (en de twee eerdere tussenrapportages). Voor een overzicht van de gebruikte variabelen en schalen wordt verwezen naar bijlage 1.

De door Risbo en GION uitgevoerde bestuursmonitor van 2003 (vgl. Hofman, Dijkstra, Hofman & de Boom, 2005; Hofman & de Boom, 2006) vormt het startpunt van de data-verzameling. De besturen en basisscholen uit 2003 en 2006 zijn in 2010 en 2012 opnieuw benaderd voor deelname aan de monitor. Dit eindrapport betreft vooral een verslaglegging van de data uit 2012. In 2012 hebben 193 basisscholen (schoolleiders) en 121 besturen de online enquêtes ingevuld (respons van respectievelijk 22% en 28%). De monitor voor besturen zijn door een brede variatie aan respondenten ingevuld: algemeen en adjunct directeur, voorzitter/lid College van Bestuur, bestuursdirecteur, bestuurssecretaris, bestuursvoorzitter, bestuurslid/penningmeester, centrale directie, bovenscholen directeur, clusterdirecteur en bovenscholen managers. In de responsgroep is er sprake van een groep bovenschoolse organisaties en scholen die de enquête slechts deels heeft ingevuld. Deze zogenaamde partiële non-respons doet zich bij online enquêteren nogal eens vaker voor. De oorzaak is veelal gelegen in een combinatie van technische en omgevingsfactoren. Een respondent wordt terwijl hij bezig is met het invullen van de enquête bijvoorbeeld weggeroepen en vergeet daarna de enquête verder in te vullen, of wil daarna wel verder maar dan blijkt de verbinding met de website verbroken. Ook komt het voor dat een respondent van mening is dat bepaalde onderwerpen die in de enquête worden behandeld geen betrekking hebben op de situatie in zijn/haar organisatie en deze de enquête daarom slechts ten dele invult.

### *Representativiteit van de 2012 (en 2010) onderzoeksgroep*

De representativiteit van de onderzoeksgroep 2012 is nader onderzocht aan de hand van gegevens verkregen van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO voorheen CFI) en de Inspectie van het Onderwijs. Deze worden vergeleken met de bevindingen van dezelfde analyses over 2010.

- Besturen. In de non-respons analyse zijn onze groep van responderende besturen in 2012 allereerst vergeleken met de niet responderende groep scholen. Uiteindelijk blijkt dat van de negen vergelijkingsvariabelen (denominatie, schaal van het bestuur (naar scholen en leerlingen), percentage leerlingen met leerlinggewicht, gemeentegrootte van de vestigingsplaats van de school, stedelijkheid gemeente), er alleen een significant verschil optreedt voor bestuurlijke schaal. In 2012 blijkt het gemiddeld aantal onder het bestuur vallende scholen in onze steekproef wat omvangrijker (13 respons versus 11 scholen in de non-respons groep). Een vergelijking van onze responsgroep met populatiegegevens van besturen laat eenzelfde lijn zien met daarnaast wat minder vertegenwoordiging van de protestants-christelijke denominatie. Deze afwijkingen zijn te verklaren doordat er in 2012 een drietal zeer grote besturen met rond de 70 basisscholen aan het onderzoek hebben deelgenomen. Deze vertekening heeft voor de analyses verder geen gevolgen omdat deze besturen niet met al hun scholen in ons databestand zijn opgenomen; normaal gesproken zijn deze besturen gekoppeld aan slechts één van de door hen bestuurd scholen. Een vergelijkbare situatie deed zich voor bij de meting in 2010.

- Scholen. In 2012 is gerespondeerd door 193 basisscholen. Voor de vergelijking van de *basisscholen* met de populatiegegevens zijn vergelijkbare variabelen als bij de besturen gebruikt. Uit de non-respons analyses komt uiteindelijk op slechts een van de variabelen een significant verschil naar voren: de responsgroep van scholen is in 2012 wat minder in zeer stedelijke gebieden gevestigd, dan de populatie van basisscholen. In 2010 was er geen verschil tussen respons en non-respons scholen.
- Citoscores. De gemiddelde Citoscores van de scholen (groep 8) - die daartoe toestemming hebben gegeven – zijn bij het Cito opgevraagd voor de periode van 2003 - 2012<sup>2</sup>. In 2012 hebben we van 117 basisscholen de beschikking over de gemiddelde Citoscores. De gemiddelde Citoscore in 2012 is 535.6 en deze score is vergelijkbaar met die Citoscore van 2010 (535.3). In 2012 behaalden alle leerlingen in Nederland gemiddeld een standaardscore van 535.5.

#### *Dieptestudies en verspreiding van resultaten*

Over de dieptestudies is gerapporteerd in hoofdstuk 6 en deze bestaat uit twee delen: Het *eerste* deel betreft de inventarisatie van goede praktijken en een nadere analyse daarvan. Ook wordt aandacht geschonken de wijze waarop de binnen het consortium verkregen resultaten zijn verspreid onder de deelnemende besturen en scholen (schoolleiders en leerkrachten). Het *tweede* deel betreft de feitelijke dieptestudie.

- Goede praktijken en verspreiding van resultaten. In de bestuurs- en schoolmonitor\_2010 is bij de eerste peiling een inventarisatie verricht van goede praktijken onder het motto 'Wat Werkt voor besturen en scholen?' Dit leverde uiteindelijk 45 korte omschrijvingen van goede praktijken voor besturen en 62 voor scholen. Deze zijn aan een nadere analyse onderworpen. Om het overzicht van goede praktijken (website) te kunnen maken hebben we deze besturen en scholen gevraagd om nadere informatie over de goede praktijk via een (online) dieptestudie (zie H6), waarin bovendien werd gevraagd materiaal van de goede praktijk (Wat Werkt conferentie en website) beschikbaar te stellen. Uiteindelijk hebben in totaal slechts 19 besturen/scholen enige nadere informatie verschaft over een goede praktijk. Op de vraag naar materialen om andere besturen en scholen inzicht te geven in de goede praktijken en op welke wijze men deze beschikbaar wilde stellen aan de andere besturen en scholen, bleek dat slechts één respondent de praktijk wilde presenteren op de Wat Werkt conferentie en drie respondenten door schoolbezoek of door persoonlijk contact. Voor geen van de goede praktijken is materiaal (schriftelijk materiaal, audio- of videomateriaal) beschikbaar gesteld voor de website.

Om toch zoveel mogelijk de resultaten van het onderzoek aan besturen en scholen beschikbaar te stellen is een aantal malen een nieuwsbrief aan de deelnemende besturen en scholen gezonden. Daarnaast zijn - naast algemene samenvattingen van de uitkomsten - voor de scholen die dat wensten, specifieke schoolrapportages ontwikkeld. In deze schoolspecifieke rapportages werden de monitorresultaten van een school en bestuur vergeleken met die van de overige besturen en scholen.

---

<sup>2</sup> De Citoscores van 2011 en 2012 zijn door het Cito separaat aangeleverd..

- Dieptestudie. Verder heeft er een dieptestudie plaatsgevonden onder besturen, schoolleiders en leerkrachten. In totaal hebben 25 scholen en besturen deelgenomen aan de dieptestudie en er is sprake van een goede spreiding naar provincie, denominatie en schaal van besturen (zie H6). Binnen de 25 scholen hebben een groep van ruim 200 leerkrachten deelgenomen aan het HRM-deel van het onderzoek. De besturen en scholen in de dieptestudie kunnen in enige mate worden getypeerd als voorlopers; ze zijn vaak al wat verder gevorderd met aspecten van goed bestuur en de focus op kwaliteit van de school.

### 1.4 Leeswijzer

In *hoofdstuk 2* staat het functioneren van besturen en governance in 2012 centraal. In aansluiting daarop wordt in *hoofdstuk 3* ingegaan op ontwikkelingen in karakteristieken van besturen over de periode 2003 – 2012. *Hoofdstuk 4* gaat in op het verband tussen het functioneren van besturen en de onderwijsopbrengsten anno 2012. Aansluitend wordt in *hoofdstuk 5* ingegaan op de relatie tussen onderwijsopbrengsten en ontwikkelingen in clusters van kwaliteitszorg vanaf 2003 tot 2012. In *hoofdstuk 6* worden de bevindingen van de dieptestudies op de 25 besturen/scholen gepresenteerd. Het rapport wordt afgesloten met een samenvatting, conclusie en discussie met implicaties voor beleid en praktijk (*hoofdstuk 7*).



## 2. Karakterisering van besturen en governance anno 2012

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de volgende onderzoeksvraag centraal: *Hoe ziet bestuur en governance er anno 2012 uit?* De karakterisering van besturen en governance anno 2012 start met een beschrijving van enkele relevante contextfactoren (2.2). Daarna volgt een beschrijving van bestuurskenmerken vanuit de focus op goed bestuur (2.3), focus op onderwijskwaliteit (2.4) en focus op samenwerking en fit (2.5). Bij deze beschrijvingen wordt een vergelijking gemaakt met de situatie in 2010. Voor kenmerken waar ook gegevens van 2003 en 2006 beschikbaar zijn wordt gerapporteerd in het volgende hoofdstuk.

### 2.2 Contextfactoren van besturen anno 2012

#### *Denominatie en bestuursvorm*

De situatie anno 2012 wordt gepresenteerd in tabel 2.1. Zoals aangegeven bij de non-responsanalyse is in 2012 sprake van relatief wat minder besturen/scholen protestants-christelijke signatuur.

Tabel 2.1 Denominatie van besturen in de monitor van 2012 (en 2010)

	% Besturen 2012 (2010)	n Besturen 2012 (2010)
Denominatie		
▪ Openbaar	22 (19)	26 (22)
▪ Rooms Katholiek	28 (23)	33 (32)
▪ Protestants Christelijk	30 (37)	37 (42)
▪ Overig	20 (21)	23 (26)
Totaal	100%	121 <sup>3</sup> (122)

#### *Bestuurlijke schaal en bovenschools management*

De variatie onder besturen naar schaal is: per 2011 heeft 43% van de besturen 1 school onder beheer (zgn. eenpitters), terwijl 7% er meer dan 20 beheert (Inspectie van het Onderwijs, 2012). Bovendien bestaat nog bijna de helft van de schoolbesturen uit ouders, en daarbij is het verschil tussen eenpitters (73 procent ouders) en meerpitters (32 procent ouders) groot. Vooral de verantwoordelijkheden voor de kwaliteit van het onderwijs en de financiële verantwoording kunnen bij eenpitters (waar dus veel minder vaak sprake is van een vorm van bovenschools management) onder druk komen te staan. Dit komt tot uitdrukking in het moeilijk kunnen voldoen aan de (wettelijk voorgeschreven) scheiding tussen bestuur en intern toezicht en het daadwerkelijk toepassen van de Code Goed Bestuur.

---

<sup>3</sup> Van twee besturen is de denominatie niet bekend.

De laatste jaren zijn er allerlei bestuurlijke tussenlagen ontstaan, waarbij vooral de ontwikkeling van een bovenschoolse organisatie van belang is. Bovenschoolse managers vormen de schakel tussen enerzijds de directie van de afzonderlijke school(en) en anderzijds het bestuur en/of de raad van toezicht. Van de scholen in 2012 blijkt 75% te beschikken over een bovenschools management.

### *Problemen*

In 2010 en in 2012 (alleen schoolleider) is gevraagd of er zaken zijn die momenteel bijzonder veel aandacht van hun de school opeisen. Tabel 2.2 laat zien dat er bij ruim de helft van de scholen personeelskwesties spelen, en ook slechte prestaties van de school en andere vervelende incidenten komen in een kwart van de scholen voor. Fusie of dreigende opheffing eist de aandacht op van meer dan een kwart van de scholen. Wanneer we deze cijfers vergelijken met die van 2010 valt vooral op dat in 2012 het aantal scholen dat problemen noemt met slecht presteren, is gehalveerd.

Tabel 2.2 Scholen waar een probleem de aandacht opeist. 2012 en 2010

	Besturen % ja 2010	Schoolleiders % ja 2010	Schoolleiders % ja 2012
	%	%	%
Personeelskwesties	54	59	55%
Slechte prestaties van een school	25	50	25%
Vervelende incidenten of conflicten	24	27	24%
Fusie (ophanden zijnde of naweeën)	14	20	14%
Dreigende opheffing school of vestiging	13	23	13%

## **2.3 Focus op Goed bestuur**

Organisatiekenmerken die worden besproken vallen in meer of mindere mate onder de noemer van focus op goed bestuur zoals stand van zaken van de Code Goed Bestuur, transparantie en responsiviteit van besturen, taakopvatting en tijdsbesteding.

### *Code Goed Bestuur*

De Wet Goed Onderwijs – Goed Bestuur vraagt van schoolbesturen in hun jaarverslag te melden aan welke Code Goed Bestuur zij zich houden. Voor deze code geldt het principe van ‘Pas toe of leg uit’. De Code Goed Bestuur is dus verplicht en het schoolbestuur dient te vermelden van welke afwijkingen eventueel sprake is. In de bestuursmonitor\_2012 is besturen gevraagd of het bestuur de Code Goed Bestuur in haar eigen verantwoordingssystematiek volgt. In de eerste helft van 2012 heeft 64% van de besturen de verantwoordingssystematiek volgens de Code Goed Bestuur ingericht.

Tabel 2.3 Besturen en het volgen van de Code Goed Bestuur

	% 2010	% 2012
Kent de Code Goed Bestuur niet (gaat niet volgen)	2.8	1,9
Gaat Code Goed Bestuur op termijn: 2013 of later	25.0	7.6
Ja, is als doelstelling opgenomen in ons beleidsplan voor de komende periode (2012)	40.7	26,7
Ja, onze verantwoordingssystematiek is volgens de Code Goed Bestuur ingericht	31.5	63,8

Wanneer we deze percentages vergelijken met de cijfers van 2010 valt op dat er zeker voortgang is geboekt. In 2012 volgt 64% van de besturen de code tegen 32% in 2010. Desalniettemin voldoet nog altijd een derde van de besturen in 2012 niet aan de wettelijke eisen.

#### *Responsiviteit en verantwoordingssystematiek*

De nieuwe bestuurlijke verhoudingen hebben als uitgangspunt dat bij meer autonomie een duidelijke verantwoordingsstructuur hoort. Naast de verticale verantwoording aan de Inspectie van het onderwijs en de minister, wordt steeds meer waarde gehecht aan de horizontale verantwoording (ook wel meervoudige publieke verantwoording) aan de omgeving of direct betrokkenen bij de school. Gebruik van klachten wordt door meer dan driekwart van de besturen regelmatig tot vaak wordt toegepast. Analyse van omgevingsignalen vindt bij ruim de helft van de besturen plaats. Meer dan 80% van de besturen verschaft regelmatig tot vaak informatie over de gerealiseerde kwaliteit aan ouders, leerlingen en personeel. In twee derde van de besturen stelt men zich daarbij bovendien regelmatig tot vaak op de hoogte van de opvattingen van ouders en in 44% op die van leerlingen. Er zijn nauwelijks verschillen met de situatie in 2010.

Tabel 2.4 Responsiviteit van bovenschoolse organisatie / besturen: 2012 (en 2010)

	niet %	soms %	regel- matig %	vaak %	gem. 2012 (2010)
Gebruik van klachten om kwaliteit te verbeteren	5	13	53	29	3.1 (3.0)
Analyseert periodiek signalen uit de omgeving van de school (bijv. klachten)	4	39	48	9	2.6 (2,8)
Verschaft informatie over gerealiseerde kwaliteit aan ouders, bestuur, personeel	5	13	64	19	3.0 (2,9)
Stelt zich op hoogte van opvattingen ouders	4	35	56	6	2.6 (2,8)
Stelt zich op hoogte opvattingen leerlingen	17	39	38	6	2.3 (2,4)

### *Taakopvatting en taakuitvoering*

In de bestuursmonitor\_2012 is gevraagd welke taakopvatting het best past bij het bestuur: bestuur als (a) opdrachtgever (kaderstellend kwaliteitsbeleid) of (b) bestuur als toezichthouder (beleid toetsen aan eigen criteria) of als (c) klankbord (periodieke gesprekken over kernthema's) of tenslotte (d) als ambassadeur en netwerker voor de eigen school/scholen (zie tabel 2.5).

Tabel 2.5 Taakopvatting van besturen

	2006 %	2010 %	2012 %
Bestuur als opdrachtgever	54	36	44
Bestuur als toezichthouder	27	41	31
Bestuur als klankbord	16	19	15
Bestuur als ambassadeur en netwerker	3	4	10
Totaal	100%	100%	100%

Driekwart van de besturen ziet zich vooral als opdrachtgever (44%) of toezichthouder (31%). Opvallend is dat in 2012 de rol van bestuur als opdrachtgever aan kracht heeft gewonnen, terwijl in 2010 de rol van toezichthouder het meest werd genoemd. Rond de 15% van de besturen ziet zich vooral als klankbord. Opvallend is verder de gestage groei van de rol van ambassadeur en netwerker van 4% in 2010 naar bijna 10% in 2012.

## **2.4 Focus op kwaliteit**

Onder de noemer van focus op kwaliteit zijn de besturen een aantal vragen voorgelegd die ingaan op factoren die een mogelijke verklaring kunnen bieden voor de effectiviteit van besturen. Hieronder wordt allereerst ingegaan op visies op kwaliteitsbeleid en met name de rol van lerende organisaties daarbinnen, toepassing van integraal kwaliteitsbeleid, evaluatiegerichtheid, waaronder ook het gebruik van de PDCA-cyclus.

### *Visie op kwaliteitsbeleid*

De bovenschoolse organisatie is ook in 2012 een aantal uitspraken voorgelegd met betrekking tot hun beleid en visie op kwaliteitsbeleid. De visie op kwaliteitsbeleid kan een belangrijke conditionerende werking uitoefenen op de mate waarin en de wijze waarop bestuur en school daarmee aan de slag gaat. Er worden in 2012 twee organisatieperspectieven onderscheiden die ten grondslag kunnen liggen aan kwaliteitsbeleid:

- perspectief van 'scholen als lerende organisaties' (Leithwood et al, 2000)
- perspectief van kwaliteitszorg door druk vanuit de externe omgeving

In tabel 2.6 wordt duidelijk gemaakt dat het merendeel van de besturen anno 2012 het perspectief van de lerende organisatie aanhangt, maximaal 20% van de besturen is het met de verschillende uitspraken daarover oneens. Echter, wat wel opvalt, is dat volgens

twee derde van de besturen, er bij hen niet sprake is van een professionele cultuur met veel intervisie. Daar staat tegenover dat 81% van de besturen melding maken van continue scholing en training van leerkrachten.

Kwaliteitsbeleid dat wordt opgedrongen door de omgeving (bijv. door klachten van ouders) of door externe instanties (bijv. de inspectie of gemeente) komt in rond 20-30% van de besturen voor. Over het algemeen nauwelijks sprake van verschil tussen 2010 en 2012 voor besturen noch voor scholen. Scholen vinden wel dat kwaliteitsbeleid wat vaker wordt opgedrongen door de omgeving (40%) dan besturen (21%).

Tabel 2.6 Perspectieven op kwaliteitsbeleid

	School % eens 2012	Bestuur % eens 2012
<b>Perspectief lerende organisatie</b>		
Is een ondersteunende collegiale cultuur bij kwaliteitsbeleid	95	93
Is kwaliteitsbeleid vaak onderwerp van overleg tussen geleidingen	86	91
Is kwaliteitsbeleid de motor voor leren	87	84
Heerst een professionele cultuur met veel intervisie	67	65
Is sprake van continue scholing/training leerkrachten	88	81
Is kwaliteitsbeleid een proces van onderlinge samenwerking en gezamenlijk leren	92	86
<b>Perspectief Externe druk</b>		
Bepalen externe instanties het belang van kwaliteitsbeleid	41	31
Wordt kwaliteitsbeleid ons opgedrongen vanuit de omgeving	40	21
Gebruiken wij klachten om de kwaliteit te verbeteren	76	82

Naast de perceptie van besturen over kwaliteitsbeleid, is in de bestuursmonitor\_2012 gevraagd wat kwaliteitsbeleid in de praktijk van de bovenschools manager of bestuurder betekent en waar zij daarbij expliciet aandacht besteden. Op basis van de gegevens in tabel 2.7 kan worden geconcludeerd dat bijna alle besturen regelmatig tot vaak systematisch de kwaliteit van haar onderwijs bewaken en maatregelen nemen om de kwaliteit te behouden en zo nodig te verbeteren; slechts ruim 10% van de besturen doet dit niet of soms. Minder dan een vijfde van de besturen verschaft niet of slechts soms informatie over de onderwijskwaliteit van de bestuurde school, en een kwart heeft geen verbetertraject voor de langere termijn gepland. Opnieuw valt op dat besturen zich het minst vaak op de hoogte stellen van de opvattingen van leerlingen en daarin is nauwelijks iets veranderd sinds 2010 (een gemiddelde van 2.3 in 2012 en 2.4 in 2010).

De vergelijking van de gemiddelde scores van 2012 met 2010 laat nauwelijks verschillen zien. Alleen een wat lagere score voor 'stelt zich op de hoogte van opvattingen van de ouders' en een hogere voor 'heeft op basis van een kwaliteitsbepaling een verbetertraject voor de langere termijn gepland'.

Tabel 2.7 Toepassing van kwaliteitsbeleid 2012 en 2010

	niet %	soms %	regel matig	vaak %	gem. 2012	gem. 2010
Bewaakt systematisch de kwaliteit onderwijs en neemt maatregelen om de kwaliteit te behouden en zo nodig te verbeteren	3	8	51	34	3.3	3,2
Bepaalt systematisch en regelmatig de kwaliteit van het onderwijs en haar opbrengsten	2	8	55	36	3.2	3,1
Verschaft informatie over gerealiseerde onderwijskwaliteit aan ouders, bestuur en personeel	5	13	64	19	3.0	2,9
Stelt zich op de hoogte opvattingen van ouders	4	35	56	6	2.6	2,8
Kwaliteitsbeleid maakt duidelijk hoe school-specifieke kwaliteitseisen zijn vormgeven	6	22	57	15	2.8	2,8
Heeft op basis van een kwaliteitsbepaling een verbetertraject voor de langere termijn gepland	10	16	49	25	2.9	2,7
Stelt zich op de hoogte van opvattingen leerlingen	17	39	38	6	2.3	2.4

*Kwaliteitsbeleid: evaluatiegerichtheid van het bestuur*

De volgende vragen gaan in op de aspecten die te maken hebben met het kwaliteitsbeleid van de school. De bovenschoolse organisatie is gevraagd naar de mate waarin zij zich met zaken bezighouden die vallen onder het paraplu-begrip evaluatiegerichtheid. Bij evaluatiegerichtheid kan worden gedacht aan verschillende zaken zoals: het evalueren van doelstellingen, het smart formuleren van doelen, de evaluatie van de onderwijskwaliteit van de eigen scholen, de resultaten van de scholen, het toepassen van schoolzelf-evaluatie en collegiale visitatie en vragen over het presteren en voorkomen van zeer zwakke scholen. De resultaten (zie tabel 2.8) maken duidelijk dat de uitkomsten van zelfevaluatie laten objectiveren door onafhankelijke buitenstaanders nog niet gemeengoed is bij besturen; rond 70% van de besturen doet dat niet of soms.

Het evalueren van doelstellingen van het schoolplan, het 'smart'<sup>4</sup> formuleren van doelen, de evaluatie van de onderwijskwaliteit van de eigen scholen, de resultaten van de scholen wordt door ruim 80% regelmatig tot vaak toegepast.

Tabel 2.8 Aspecten van evaluatiegerichtheid

	niet %	soms %	regelmatig %	vaak %	2012 gem.	2010 gem.
Evalueert doelstellingen in het schoolplan	6	9	60	26	3.1	3,0
Formuleert meetbare doelen ('smart')	2	16	46	36	3.2	3.2
Laat uitkomsten van zelfevaluatie objectiveren door onafhankelijke buitenstaanders	35	34	29	3	2.0	2,0

In tabel 2.9 wordt ingegaan op verschillende aspecten van evaluatiegerichtheid die specifiek te maken hebben met de relatie tussen bestuur en school. Het merendeel van de besturen (>85%) is betrokken bij aspecten van kwaliteitsbeleid. Men stelt samen met de school een schoolplan op, vergelijkt resultaten van scholen onderling en de school voert zelfevaluaties uit. Ruim 70% van de besturen vergelijkt de resultaten van de eigen school met die van andere scholen. Minder dan de helft van de scholen voert collegiale visitaties uit. Er zijn nauwelijks verschillen met de situatie in 2010.

Tabel 2.9 Aspecten van evaluatiegerichtheid: relatie met school

	% ja 2012	% ja 2010	% ja 2006	gem 2012	gem. 2010
Betrokkenheid BM bij opstelling van schoolplan/schoolplannen?	85	84	74	1.9	1,8
Vergelijkt u de resultaten van uw scholen onderling?	90	86	61	1.9	1,9
Vergelijkt u de resultaten van uw school/scholen met andere scholen?	76	66	53	1.8	1,7
Voeren uw school/scholen zelfevaluaties uit?	91	92	73	1.9	1,9
Voeren uw school/scholen collegiale visitaties uit?	55	43	27	1.6	1,4

Daarnaast zijn een aantal vragen gesteld die te maken hebben met het presteren van de scholen die vallen onder het bestuur. In 2012 geeft 17% van de besturen aan dat een van haar scholen als zeer zwak is beoordeeld door de inspectie; dat gold in 2010 voor 21% van de besturen. Het merendeel van de besturen (86%) heeft een eigen plan van

<sup>4</sup> Smart: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden.

Tabel 2.10 Aspecten van evaluatiegerichtheid: zwak presterende scholen

	2012 % ja	2010 % ja	2006 % ja	2012 Gem.	2010 gem.
Is een van uw scholen als zeer zwak beoordeeld door de inspectie?	17	21	12	1.2	1,2
Heeft BO <sup>5</sup> een plan van aanpak voor als een van uw scholen als zeer zwak wordt beoordeeld door de inspectie?	86	62	11	1.7	1,6
Zijn er prestatieafspraken met uw school/scholen gemaakt?	69	67	39	1.7	1,7

aanpak voor als een van haar scholen als zeer zwak wordt beoordeeld door de inspectie. Dit was in 2010 beduidend minder het geval (ruim 60% van de besturen). Rond 70% van de besturen heeft prestatieafspraken met de school gemaakt. Ook voor deze aspecten geldt dat er nauwelijks verschil optreedt met de situatie in 2012.

#### *Toepassing van de PDCA-cyclus*

Een aspect van evaluatiegerichtheid betreft het planmatig besturen. Daarbij wordt meestal gesproken van een cyclisch beleidsproces. Het accent ligt op het proces van beleidsvorming en sturing en de cycli die daarin een rol spelen. In de bestuursmonitor\_2012 is voor de operationalisatie van deelaspecten van kwaliteitsbeleid, meer specifiek het aandacht hebben voor schoolontwikkeling, aangesloten op de zogenaamde PDCA-cyclus van Deming (1989):

- Plan: plannen van activiteiten en het stellen van doelen (*doen we de goede dingen?*)
- Do: uitvoeren van geplande activiteiten (*houden we de uitvoering in de gaten?*)
- Check: nagaan en meten in hoeverre de afgesproken doelen zijn gehaald (*hoe weten we dat?*)
- Act/Adapt: afwijkingen analyseren, nemen van maatregelen (*goede zaken borgen, anders verbeteren*)

In tabel 2.11 wordt gepresenteerd in welke mate de PDCA-cyclus in de bovenschoolse organisatie anno 2012 wordt toegepast. Meer dan 80% van de besturen zeggen de verschillende aspecten van deze cyclus regelmatig tot vaak toe te passen. Vooral creëren van een breed draagvlak, planning van regelmatige evaluatiemomenten en het gebruiken van een gedegen invoeringstraject, komen veel voor (beide >90% regelmatig). Het beschrijven van de uitgangssituatie (bijv. SWOT-analyse) komt het minst voor; het wordt door een derde van de besturen niet of soms uitgevoerd. De situatie in 2012 verschilt nauwelijks van die in 2010.

---

<sup>5</sup> BO is de afkorting voor bovenschoolse organisatie.



Tabel 2.11 Toepassing PDCA-cirkel

	niet %	soms %	regelmatig %	vaak %	2012 gem.	2010 gem.
- <i>Plan</i> beschrijven van de uitgangssituatie (SWOT-analyse )	3	28	54	15	2.8	2,9
- <i>Do</i> formuleren van meetbare doe- len/prestatie-indicatoren	2	16	46	36	3.2	3,2
creëren van een breed draagvlak	1	8	40	51	3.4	3,5
gebruik van een gedegen invoerings- traject	0	16	50	34	3.2	3,2
- <i>Check</i> planning van regelmatige evaluatie- momenten	1	8	54	38	3.3	3,3
evaluatie aan de hand van een norm (prestatie-indicatoren)	1	17	49	33	3.2	3,1
- <i>Act/Adapt</i> inzetten specifieke maatregelen voor borging	3	18	56	23	3.0	3,0

## 2.5 Focus op samenwerking en fit

De bovenschoolse organisatie of het bestuur kan op verschillende manieren groeperingen in en rondom de school betrekken bij haar plannen of activiteiten. In deze paragraaf gaan we in op de volgende aspecten: de betrokkenheid bij en de rol van groeperingen bij kwaliteitsbeleid, de relatie tussen bestuur en school, meer specifiek de invloed van groeperingen (intern en extern) op bestuursbeslissingen.

### *Betrokkenheid bij kwaliteitsbeleid*

Bij een systeem van kwaliteitsbeleid in een organisatie kunnen verschillende interactievormen worden onderscheiden. Aan de bovenschoolse organisatie/besturen is in de bestuursmonitor\_2012 gevraagd welke men het meest in overeenstemming vindt met de manier waarop dat in de eigen school of scholen plaatsvindt. De volgende interactievormen worden hierbij onderscheiden:

- 1) *Informer*: de school bepaalt in hoge mate zelf haar systeem van kwaliteitszorg en houdt betrokkenen daarvan op de hoogte;
- 2) *Raadplegen*: de school bepaalt in hoge mate zelf haar systeem van kwaliteitszorg, maar ziet betrokkenen als gesprekspartner bij de ontwikkeling ervan;
- 3) *Adviseren*: de school stelt haar systeem van kwaliteitszorg met andere betrokkenen samen; betrokkenen kunnen opties formuleren en een belangrijke rol spelen in de ontwikkeling ervan;
- 4) *Coproduceren*: gezamenlijk met betrokkenen wordt het systeem van kwaliteitszorg ontwikkeld; de school verplicht zich tot dit systeem, na toetsing aan vooraf gestelde voorwaarden;

- 5) *Overlaten*: de bepaling van het kwaliteitsbeleid wordt geheel overgelaten aan hogere bestuurslagen, de school heeft een adviserende rol.

Tabel 2.12 Betrokkenheid bij kwaliteitsbeleid

	2012 %	2010 %
Informeren	2	2
Raadplegen	2	3
Adviseren	24	29
Coproduceren	65	64
Overlaten	8	2

De meest voorkomende interactievorm is coproduceren ofwel het gezamenlijk met betrokkenen ontwikkelen van het kwaliteitsbeleid en twee derde van de besturen kiest daarvoor (tabel 2.13 laat zien wie daarbij vooral bij betrokken worden). Een kwart van de besturen kiest voor adviseren, wat betekent dat de school zelf haar systeem van kwaliteitszorg samenstelt, maar wel na advies van andere betrokkenen; betrokkenen kunnen opties formuleren en een belangrijke rol spelen in de ontwikkeling ervan. Wat betreft de betrokkenheid bij kwaliteitsbeleid is er weinig veranderd in vergelijking met 2010; alleen het geheel overlaten van het kwaliteitsbeleid aan hogere bestuurslagen komt wat meer voor (van 2% naar 8%); in dat geval heeft de school slechts een adviserende rol.

Een hieraan gerelateerde vraag gaat in op de rol van allerlei groeperingen bij het kwaliteitsbeleid van de school (zie tabel 2.13). Er spelen vier groeperingen een belangrijke rol spelen bij kwaliteitsbeleid: directie, bovenschools management, bestuur en team. Teamleden hebben dezelfde gemiddelde score als schoolbesturen, ze zijn betrokken bij de ontwikkeling van kwaliteitsbeleid (coproductie), maar hebben geen beslissende stem zoals besturen en bovenschools management. Bij slechts 12% van de besturen hebben directies een beslissende rol. Twee derde van de ouders wordt geraadpleegd/adviseert en dat is ook het geval bij ruim een derde van de leerlingen. Buitenschoolse opvang en gemeenten nauwelijks een rol spelen in het kwaliteitsbeleid van bestuur en de school, ze worden in een kwart of derde van de besturen wel geïnformeerd.

Tabel 2.13 Rol van groeperingen bij kwaliteitsbeleid (range 1-6)

	geen rol %	wordt geïn- for- meerd %	wordt geraad- pleegd %	adviseert %	coprodu- ceert %	beslist %	2012 gem.	2010 gem.
Directie	0	0	4	11	72	12	4.9	5,0
BM	11	1	1	9	50	28	4.7	4,8
Bestuur	0	22	6	11	28	33	4.5	4,3
Teamleden	0	6	19	19	56	0	4.3	4,3
Inspectie	3	39	25	25	4	4	3.0	3,1
Ouders	2	28	48	20	2	1	3.0	3,0
Leerlingen	41	18	35	5	1	0	2.1	2,1
Gemeente	53	39	1	4	4	0	1.7	1,6
Buitenschool- se opvang	60	25	14	1	1	0	1.6	1,7

Ook qua betrokkenheid bij kwaliteitsbeleid is het algemene beeld in 2012 vergelijkbaar met 2010, alleen lijkt het schoolbestuur haar positie wat te hebben versterkt (4.3 naar 4.5) ten koste van bovenschools management en directie.

#### *Relatie bestuur en school en deelname aan netwerken*

De volgende vragen gaan in op de specifieke relatie van de bovenschoolse organisatie of het bestuur met de door hen bestuurde school of scholen. Tabel 2.14 laat zien dat conflicten tussen bestuur en school bijna niet voorkomen al komt het wel wat meer voor dan in 2010 (van 2% naar 4%). Rond twee derde van de besturen neemt deel aan een besturennetwerk voor schoolontwikkeling of schoolverbetering; aan een netwerk voor innovatie van het onderwijs (grootschalige verandering van het onderwijs in meerdere groepen), nemen minder besturen deel, maar toch nog ruim de helft. Voor beide geldt wel een daling ten opzichte van 2010.

Tabel 2.14 Relatie besturen en scholen en deelname aan netwerken

	2010 % ja	2012 % ja
Is er sprake van conflicten tussen de BO en de school/scholen?	2	4
Zijn er prestatieafspraken met uw school/scholen gemaakt?	67	69
Neemt u deel aan een besturennetwerk voor schoolontwikkeling/verbetering?	73	62
Neemt u deel aan een besturennetwerk voor innovatie van ons onderwijs?	58	54

Het bestuur is gevraagd een inschatting te geven van de invloed van verschillende groeperingen op bestuursbeslissingen (tabel 2.15). De bovenschools manager is het meest invloedrijk (73% veel invloed), direct gevolgd door de schoolleiding (51%). Leerlingen en ouderraad hebben weinig invloed op bestuursbeslissingen.

Tabel 2.15 Invloed op bestuursbeslissingen

	geen invloed %	enige invloed %	redelijke invloed %	veel invloed %	2012 gem.	2010 gem.
Bovenschools manager	8	1	19	73	3.6	3,5
Schoolleiding	1	5	43	51	3.4	3,3
Medezeggenschapsraad	2	24	60	14	2.9	2,8
Inspectie	5	42	43	9	2.6	2.6
Groepsleerkrachten	14	50	36	0	2.2	2,4
Ouders in het algemeen	14	62	22	2	2.1	2,3
Gemeente	13	69	18	0	2.1	2,1
Ouderraad/oudercommissie	46	46	8	0	1.6	1,7
Leerlingen	47	47	5	0	1.6	1,7

Het beeld is redelijk vergelijkbaar met de situatie in 2010 (en met 2006 en 2003). Wat wel een trend lijkt is dat de bovenschools manager, schoolleiding en medezeggenschapsraad wat meer invloed krijgen, ten kost van de andere groeperingen zoals groepsleerkrachten en ouders in het algemeen.

#### *Fit tussen bestuur en school*

Er is gevraagd hoe de besturen de rol van hun schoolleiders zien en hoe de schoolleiders daar zelf in staan. In tabel 2.16 wordt zichtbaar gemaakt dat besturen hun schoolleiders voornamelijk zien als onderwijskundig leiders (83%), terwijl minder dan de helft van de schoolleiders zich zo typeert (45%). In feite typeren schoolleiders zichzelf ook vaak als coördinator (20%), koersbepaler (18%) of coach (13%).

Tabel 2.16 Besturen zien de taakopvatting van schoolleiders vooral als:

	Besturen_2012 %	Scholen_2012 %
Onderwijskundig leider	83	45
Koersbepaler	12	18
Coach	2	13
Probleemoplosser	1	4
Coördinator	2	20
Totaal	100%	100%

Een andere vergelijking betreft de vraag aan besturen aan welke taak de schoolleiders de meeste tijd besteden. Bovendien is de besturen gevraagd waar de schoolleiders de

meeste tijd zouden moeten besteden. Tabel 2.16 laat duidelijk zien er geen fit is tussen waar schoolleiders hun tijd aan besteden en de taak die de besturen het belangrijkste vinden (onderwijs). De meeste tijd (40%) gaat volgens besturen naar communicatie en overleg (intern en extern) en personeel (22%), terwijl de besturen vinden dat 80% van de tijd naar onderwijs dient te gaan.

Tabel 2.17 Perceptie besturen op feitelijke en beoogde tijdsbesteding van schoolleiders

	Perceptie bestuur van feitelijke tijdsbesteding schoolleider 2012 %	Waaraan zou meeste tijd aan moeten worden besteed door schoolleider %
Onderwijs	18	80
Personeel	22	16
Financieel en materieel beheer	19	0
Communicatie en overleg (intern/ extern)	40	4
Totaal	100%	100%

## 2.6 Samenvatting

Deze samenvatting gaat in op bestuur en governance anno 2012 vanuit drie perspectieven: focus op goed bestuur, op kwaliteit en op samenwerking en fit.

Wat betreft de *focus op goed bestuur* blijkt dat twee derde van de besturen haar verantwoordingsystematiek volgens de Code Goed Bestuur heeft ingericht. Driekwart van de scholen beschikt over een bovenschools management en kan als responsief worden getypeerd. Meer dan twee derde van de besturen stelt zich regelmatig tot vaak op de hoogte van de opvattingen van ouders en driekwart gebruikt klachten om het onderwijs te verbeteren. Analyse van omgevingssignalen komt het minst bij (ruim de helft van) de besturen voor. Meer dan 80% van de besturen zeggen de verschillende aspecten van de PDCA-cyclus regelmatig tot vaak toe te passen. Op ruim de helft van de scholen komen vervelende incidenten voor, spelen personeelskwesties en slechte prestaties een rol; andere vervelende incidenten komen in rond een kwart van de scholen voor. Ook fusie of dreigende opheffing eist de aandacht op van meer dan een kwart van de scholen. In 2012 is het aantal scholen dat problemen noemt met slecht presteren in vergelijking met 2010 gehalveerd. In 2012 heeft de rol als opdrachtgever aan kracht gewonnen, in 2010 werd de rol van toezichthouder het meest genoemd. Besturen zien schoolleiders voornamelijk als onderwijskundig leiders, terwijl minder dan de helft van de schoolleiders zich zo typeert; zij vinden zichzelf vaak coördinator, koersbepaler of coach.

Wat betreft de *focus op kwaliteit* valt op dat het merendeel van de besturen anno 2012 zeggen te opereren als lerende organisaties. Echter, volgens twee derde van de besturen is er bij hen geen sprake van een professionele cultuur met veel intervisie. Kwaliteitsbeleid dat wordt opgedrongen door de omgeving (bijv. door klachten van ouders) of

door externe instanties (bijv. de inspectie of gemeente) komt in rond 20-30% van de besturen voor. Rond een vijfde van de besturen verschaft niet of slechts soms informatie over de onderwijskwaliteit van de bestuurd school, en een kwart heeft geen verbetertraject voor de langere termijn gepland. De uitkomsten van zelfevaluatie laten objectiveren door onafhankelijke buitenstaanders is nog geen gemeengoed bij besturen. Ruim driekwart van de besturen is evaluatiegericht: zij evalueren de doelstellingen in het schoolplan, formuleren doelen 'smart', en gebruik klachten voor kwaliteitsverbetering. Het periodiek analyseren van signalen uit de omgeving van de school (waaronder klachten) komt slechts in ruim de helft van de besturen voor. Het merendeel van de besturen vergelijkt resultaten van scholen onderling en met andere scholen. Minder dan de helft van de scholen voert collegiale visitaties uit. In 2012 geeft 17% van de besturen aan dat een van haar scholen als zeer zwak is beoordeeld door de inspectie; dat gold in 2010 voor 21% van de besturen. Het merendeel van de besturen (86%) heeft een plan aanpak voor als een van haar scholen als zeer zwak wordt beoordeeld door de inspectie. Dit was in 2010 beduidend minder het geval (ruim 60% van de besturen).

Wat betreft de *focus op samenwerking en fit* valt op dat het merendeel van de besturen samen met de school een schoolplan opstelt en rond 70% van de besturen prestatieafspraken met de school heeft gemaakt. Conflicten tussen bestuur en school komen bijna niet voor, maar wel wat vaker dan in 2010 (van 2% naar 4%). Twee derde van de besturen ontwikkelt samen met betrokkenen het kwaliteitsbeleid. Ook qua betrokkenheid bij kwaliteitsbeleid is het algemene beeld in 2012 vergelijkbaar met 2010, alleen lijkt het schoolbestuur haar positie wat te hebben versterkt ten koste van bovenschools management en directie. Het geheel overlaten van het kwaliteitsbeleid aan hogere bestuurslagen komt wat meer voor (van 2% naar 8%). Vier groeperingen spelen een belangrijke rol bij kwaliteitsbeleid: de directie, het bovenschools management, het schoolbestuur en het team. Echter, teamleden hebben geen beslissende stem zoals de besturen en het bovenschools management. Opvallend is dat de besturen slechts 12% van de directies een beslissende rol bij kwaliteitsbeleid toedicht. Rond de helft van de besturen neemt deel aan een netwerk voor innovatie, twee derde aan een besturennetwerk voor schoolontwikkeling. Leerlingen en ook de ouderraad hebben weinig invloed op bestuursbeslissingen. Het lijkt erop dat de bovenschools manager, schoolleiding en medezeggenschapsraad nog wat invloedrijker zijn geworden, ten koste van de invloed van groepsleerkrachten en ouders in het algemeen. Wat betreft de specifieke fit tussen bestuur en school valt op dat besturen hun schoolleiders voornamelijk zien als onderwijskundig leiders, terwijl rond de helft van de schoolleiders zich zo typeert. Ook is er geen fit tussen hoe schoolleiders hun tijd besteden en wat het schoolbestuur het belangrijkste vindt. De meeste tijd (40%) gaat volgens besturen naar communicatie en overleg (intern en extern) en personeel (22%), terwijl de besturen vinden dat 80% van de tijd van de schoolleiders naar onderwijs dient te gaan.

### 3. Ontwikkelingen in besturen van 2003 – 2012

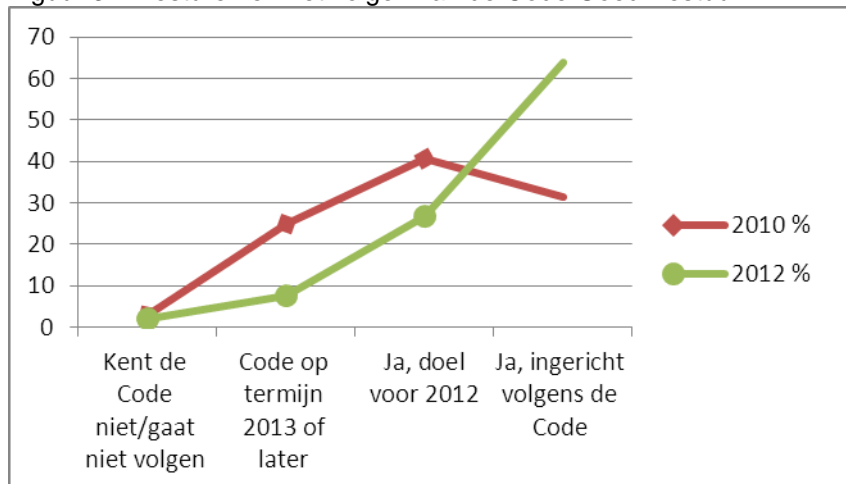
#### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de volgende onderzoeksvraag centraal: *Welke trends in besturen zijn zichtbaar van 2003-2012?* Omdat we de beschikking hebben over informatie van besturen vanaf 2003 is het mogelijk trends in besturing en governance op te sporen. Deels zijn al wat trends in de vorige hoofdstukken besproken (van 2010 naar 2012); hier gaan we met name in op ontwikkelingen vanaf 2003 (of 2006) met betrekking tot het door besturen en scholen gevoerde kwaliteitsbeleid en zaken die te maken hebben met de kwaliteit van de bestuurlijke en de schoolorganisatie.

#### 3.2 Trends in focus op goed bestuur

Welke ontwikkelingen hebben besturen doorgemaakt vanaf 2010 in het volgen van de Code Goed Bestuur laten we zien in Figuur 3.1. Er heeft zich een gestage en zelfs sterke groei voorgedaan in de mate waarin besturen de verantwoordingssystematiek volgens de Code Goed Bestuur hebben ingericht. Dit is nu het geval voor 64% van de besturen (was in 2010 nog 32%).

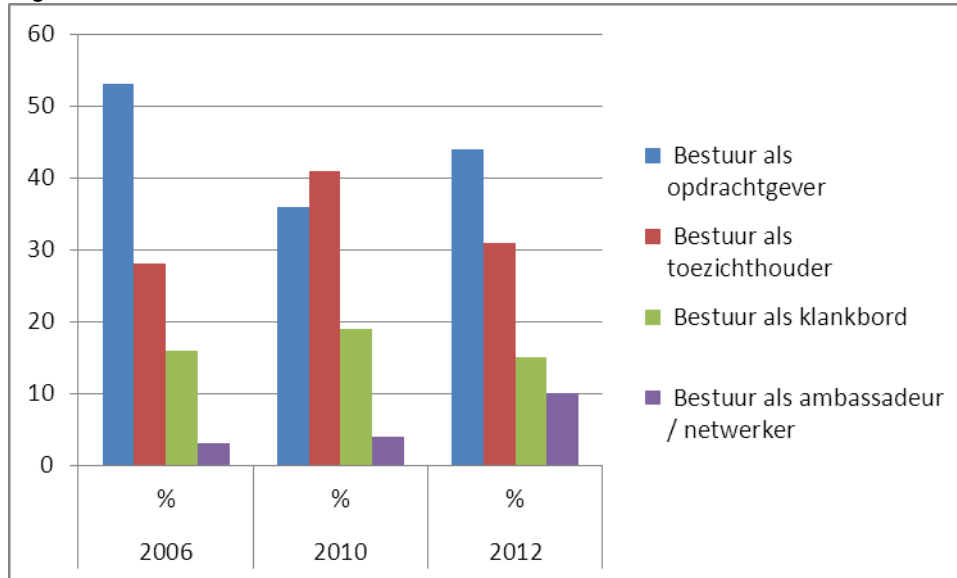
Figuur 3.1 Besturen en het volgen van de Code Goed Bestuur



Een ander aspect waarover een trend vanaf 2006 kan worden vastgesteld betreft de rol welke het bestuur het best bij haar bestuurspraktijk vindt passen: bestuur als (a) opdrachtgever (kaderstellend kwaliteitsbeleid) of (b) bestuur als toezichthouder (beleid toetsen aan eigen criteria) of als (c) klankbord (periodieke gesprekken over kernthema's of (d) als ambassadeur en netwerker voor de eigen school/scholen. Driekwart van de besturen ziet zich in 2012 vooral als opdrachtgever (44%) of toezichthouder (31%). Wat

opvalt is dat in 2012 de rol als opdrachtgever aan kracht heeft gewonnen in vergelijking met 2010 (maar niet met 2006). De rol van toezichthouder werd het meest genoemd in 2010.

Figuur 3.2 Rollen van het bestuur



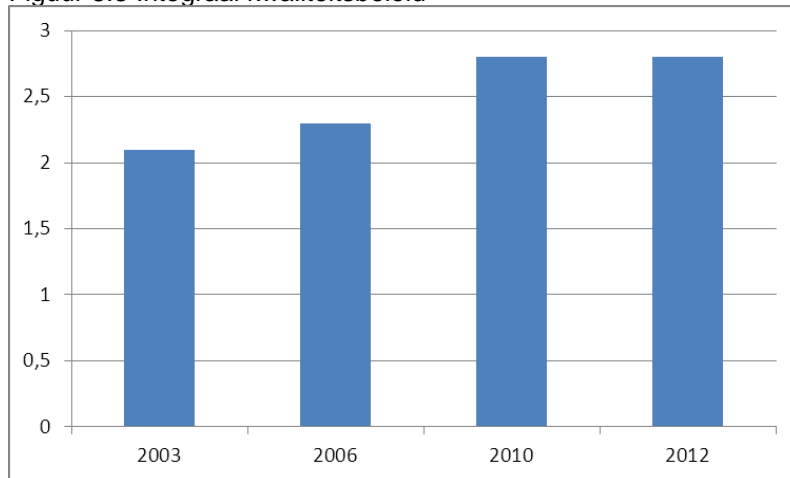
Rond de 15% van de besturen ziet zich in 2012 vooral als klankbord en dat is vergelijkbaar met de situatie in 2006 en 2010. Opvallend is de gestage groei van de rol van ambassadeur en netwerker van 3% in 2006 naar bijna 10% in 2012.

### 3.3 Trends in focus op kwaliteit

In 2003, 2006 en 2010 is aan de besturen gevraagd in welke mate zij beschikken over een systeem van integrale kwaliteitszorg. Uit figuur 3.3 wordt duidelijk dat de trend die zich vanaf 2003 heeft voorgedaan, nu is gestopt. Er is geen sprake van stijging tussen 2010 en 2012.

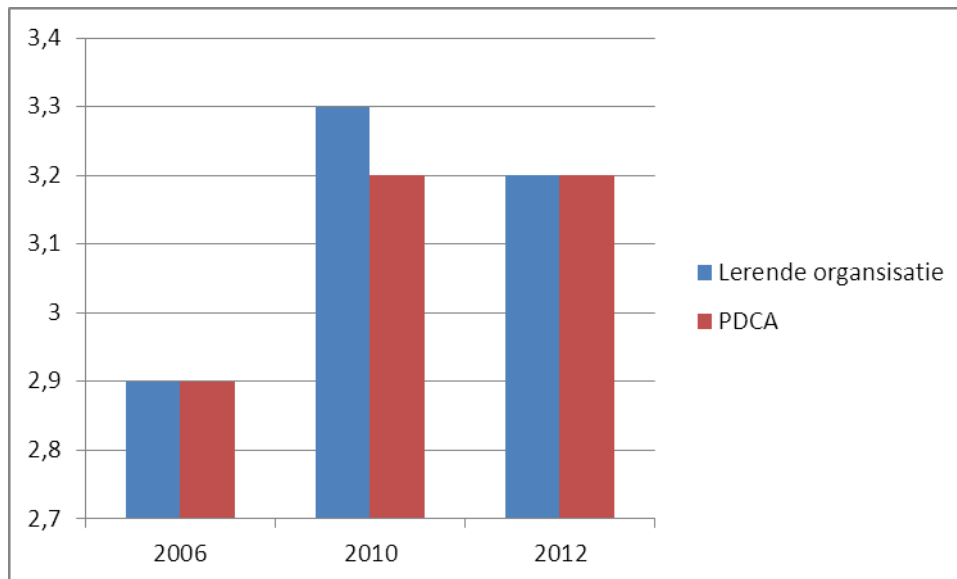


Figuur 3.3 Integraal kwaliteitsbeleid



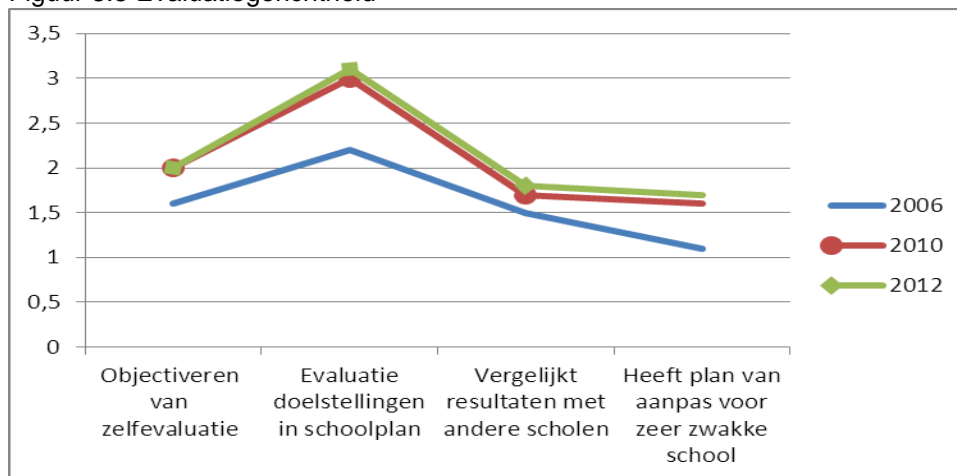
Een tweetal aspecten van het kwaliteitsbeleid zijn in figuur 3.3 samengevat. In figuur 3.4 wordt duidelijk in welke mate besturen en scholen de PDCA cyclus (Plan-Do-Check-Act/Adapt) toepassen in hun beleidsvoering en in welke mate besturen opereren als lerende organisaties. Vanaf 2006 is een grote vooruitgang van de besturen ten aanzien van de toepassing van PDCA-cyclus, maar geen stijging in 2012 ten opzichte van 2010. Wat betreft het opereren als een lerende organisatie zien we een stijging tot 2010 en een daling naar 2012.

Figuur 3.4 PDCA en lerende organisatie



Hoe staat het met de evaluatiegerichtheid van de besturen en welke ontwikkelingen hebben zich daarin voorgedaan? Figuur 3.5 maakt duidelijk dat er vanaf 2006 een duidelijke stijging heeft plaatsgevonden, vanaf 2010 is slechts sprake van een heel lichte stijging in de evaluatiegerichtheid van besturen.

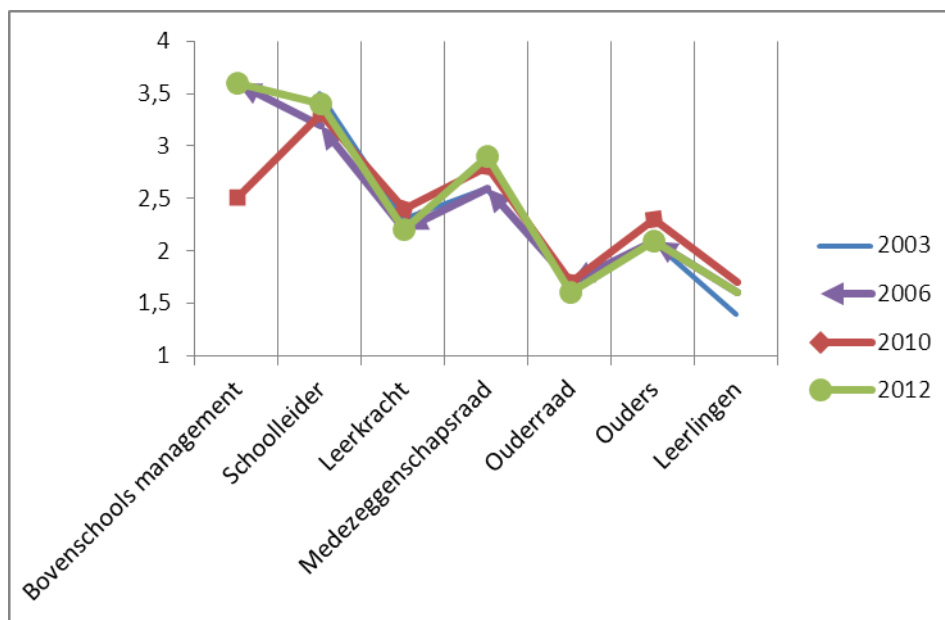
Figuur 3.5 Evaluatiegerichtheid



### 3.4 Trends in focus op samenwerking en fit

Er is nagegaan in welke mate er zich ontwikkelingen hebben voorgedaan in de invloed van groeperingen op bestuursbeslissingen. In figuur 3.6 wordt dit gepresenteerd voor besturen, schoolleiders, leerkrachten, medezeggenschapsraad, ouders en leerlingen. De grafiek maakt duidelijk dat er in het algemeen geen grote verschillen zijn in betrokkenheid vanaf 2003 tot en met 2012. Wat hoogstens opvalt is dat in 2012 het bovenschools management, de schoolleider en de medezeggenschapsraad wat meer, en leerkrachten, leerlingen en ouders/ouderraad wat minder invloed hebben. Dezelfde vaststelling is eerder al gemaakt voor de invloed op kwaliteitsbeleid.

Figuur 3.6 Invloed groeperingen op bestuursbeslissingen



### **3.5 Samenvatting**

Van 2010 tot 2012 is sprake van een gestage groei in focus op goed bestuur specifiek in de mate waarin besturen de verantwoordingssystematiek volgens de Code Goed Bestuur hebben ingericht: een stijging van 32% naar 64%. Driekwart van de besturen typeert zich in 2012 vooral als opdrachtgever (44%) of toezichthouder (31%). De rol van opdrachtgever heeft aan kracht gewonnen ten koste van de toezichthouder in vergelijking met 2010 (maar niet met 2006). Rond de 15% van de besturen ziet zich in 2012 vooral als klankbord en dat is vergelijkbaar met de situatie in 2006 en 2010. Opvallend is de gestage groei van de rol van ambassadeur en netwerker van 3% in 2006 naar bijna 10% in 2012. Wat betreft de focus op kwaliteit valt op dat aantal besturen dat beschikken over een systeem van integrale kwaliteitszorg van 2003 is gestegen. Vanaf 2010 is geen stijgende lijn meer zichtbaar. Vanaf 2006 heeft een duidelijke stijging plaatsgevonden in evaluatiegerichtheid van besturen en vanaf 2010 is er nog sprake van een lichte stijging. Vanaf 2006 is sprake van een grote vooruitgang van de besturen die de PDCA-cyclus toepassen, maar vanaf 2010 is er geen stijging meer. Wat betreft het opereren als een lerende organisatie zien we een stijging tot 2010 en daarna een daling. Er is nagegaan hoe het zit met de focus op samenwerking en fit. In het algemeen zijn geen grote verschillen vastgesteld in betrokkenheid vanaf 2003 tot en met 2012. Wat hoogstens opvalt is dat in 2012 het bovenschools management, de schoolleider en de medezeggenschapraad wat meer, en leerkrachten, leerlingen en ouders/ouderraad wat minder invloed hebben op kwaliteitsbeleid en bestuursbeslissingen.



## 4. Functioneren van besturen, fit en onderwijsopbrengsten

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de relatie tussen het functioneren van besturen met de onderwijsopbrengsten van de door het bestuur beheerde school in twee stappen besproken. Allereerst gaat 3.2 in de relatie tussen onderwijsopbrengsten en de leidende theoretische principes die het fundament vormen van het onderzoek naar functioneren van besturen, namelijk: focus op goed bestuur, focus op kwaliteit en focus op samenwerking en fit. In 3.3 wordt nader ingegaan op een aantal specifieke kenmerken van besturen (zoals type van (openbaar) bestuur, denominatie, schaal, bestuursprofiel en taakopvatting van het bestuur en de mogelijke samenhang daarvan met de onderwijsopbrengsten van de onder het bestuur vallende basisschool. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting (3.4).

### 4.2 Samenhang tussen besturen en onderwijsopbrengsten anno 2012

Om de samenhang tussen kenmerken van besturen en de onderwijsopbrengsten van basisscholen anno 2010 te onderzoeken zijn regressieanalyses uitgevoerd. Onderwijsopbrengsten zijn hier de gemiddelde Citoscores van een school van groep 8 in 2012 zoals aangeleverd door het Cito. Op sommige van de variabelen hebben besturen missende waarden. Om er voor te zorgen dat er van de beschikbare informatie van de besturen zo weinig mogelijk verloren gaat, is bij missende waarden het gemiddelde van de groep toegekend. Een analyse vooraf (t-test) liet geen significante verschillen zien tussen de gemiddelden op die variabelen met en zonder missende waarden<sup>6</sup>.

#### *De rol van leerlingcontrole variabelen*

Om de onderwijsopbrengsten van scholen – de gemiddelde Citoscores van de basisscholen in 2010 – eerlijk of fair te kunnen vergelijken moet rekening worden gehouden met de leerlinginstroom en kenmerken van de school. Een school met veel leerlingen met een gunstige achtergrond kan gemakkelijker tot hogere leerlingprestaties komen dan scholen waar de leerlinginstroom problematisch is. Nadat hiervoor is gecontroleerd kan worden nagegaan in welke mate de factoren van de overige theoriegestuurde modellen daadwerkelijk een rol spelen in het verklaren van de onderwijsopbrengsten van scholen.

---

<sup>6</sup> Door het principe van regressie naar het gemiddelde is de verwachting dat het zal gaan om conservatieve schattingen van verbanden tussen bestuurskenmerken en de onderwijsopbrengsten van de school.

In de uitgevoerde regressieanalyse zijn twee modellen geschat. Het *eerste* model is een model met controlevariabelen waarin de invloed van de leerlinginstroom op de gemiddelde Citoscore van de school in 2012 wordt geschat. In het *tweede* model wordt nagegaan wat de bijdrage is van (de schalen van) de focus op goed bestuur, focus op kwaliteit en focus op samenwerking en fit, aan de gemiddelde Citoscore van de school. Omdat we niet de beschikking hebben over de Citoscores van alle scholen en er ook scholen in het bestand zitten, waarvan het bestuur niet heeft gereageerd. Ook zijn er besturen waarvan de school niet heeft gereespondeerd. Daarom kon deze analyse slechts op een deelbestand van maximaal 40 besturen/scholen plaatsvinden.

In het *eerste* model wordt de invloed van twee variabelen ter controle voor leerlinginstroom ingevoerd: het leerlinggewicht en schoolgrootte. Van beide variabelen is uit onderzoek bekend dat zij samenhangen met de onderwijsopbrengsten. Het leerlinggewicht van een school is gebaseerd op het opleidingsniveau van de ouders van de leerlingen. Op basis van het leerlinggewicht krijgt de school een extra financiële tegemoetkoming. Uit tabel 4.1 kan worden opgemaakt (zie model 1) dat de gemiddelde Citoscore van de school in 2012 voor het grootste deel wordt bepaald door de leerlinginstroom ( $\beta = -.68$ ). Het gemiddeld aantal leerlingen met een leerlinggewicht dat de school herbergt, doet er toe; het bepaalt voor 50% de gemiddelde Citoscore in 2012.

Tabel 4.1 Regressieanalyses functioneren besturen en onderwijsopbrengsten 2012

<b>Cito_2012</b> (Vanuit het perspectief van besturen)	Model 1 Controle- Variabelen	Model 2 Goed bestuur, kwalite- teit, fit
<i>Model 1 Leerlingcovariaten</i>	$\beta$ (sig.)	$\beta$ (sig.)
▪ Gemiddeld leerlinggewicht 2011	-.68*** (.000)	-.69*** (.000)
▪ Schoolgrootte 2011	.142 (.279)	.274 (.200)
<i>Model 2a Focus op goed bestuur</i>		
▪ Code Goed Bestuur)		.42* (.082)
▪ Responsiviteit bestuur		
▪ Bovenschools management		
<i>Model 2b Focus op kwaliteit</i>		
▪ Lerende organisatie		
▪ PDCA-cyclus		.62** (.042)
▪ Integraal kwaliteitsbeleid		
▪ Evaluatiegerichtheid		
<i>Model 2c Focus op samenwerking en fit</i>		
▪ Soort Interactievorm kwaliteitsbeleid		.84* (.064)
▪ Invloed op bestuursbeslissingen		
▪ Interactie kwaliteitsbeleid (allen)		
▪ Besturen in network		
Verklaarde variantie (%)	50%	67%

- alleen de significante verbanden: \*\*significant bij  $p < .01$  \*significant bij  $p < .05$  \*significant bij  $p < .10$

Bekijken we alle modellen gezamenlijk (zie de verklaarde variantie onderaan de tabel) dan blijkt model 2 waarin na de controlevariabelen de schalen die de focus op goed bestuur, op kwaliteit en op samenwerking en fit meten, zijn opgenomen, een extra 17% in de verschillen in gemiddelde Citoscores van de scholen te verklaren.

*Focus op goed bestuur, op kwaliteit en op samenwerking en fit*

In 2010 bleken scholen met een responsief bestuur en met een bovenschools management betere onderwijsopbrengsten te behalen. Een responsief bestuur stelt zich regelmatig op de hoogte van opvattingen van ouders (en leerlingen) en gebruikt regelmatig klachten om het onderwijs te verbeteren. Analyse van omgevingssignalen vindt bij ruim de helft van de besturen plaats. Meer dan 80% van de besturen verschaft regelmatig tot vaak informatie over de gerealiseerde kwaliteit aan ouders, leerlingen en personeel. In twee derde van de besturen stelt men zich daarbij bovendien regelmatig tot vaak op de hoogte van de opvattingen van ouders en in 44% op die van In 2012 hebben scholen hogere onderwijsopbrengsten ( $\beta=.42$ ) wanneer hun bestuur vergevorderd is met een verantwoording op basis van de Code Goed Bestuur; dit is vaker het geval bij meerpit-ters.

Wat betreft de focus van besturen op kwaliteit had in 2010 het bestuur als lerende organisatie de hoogste onderwijsopbrengsten. Besturen die relatief vaak werken met PDCA-cyclus hebben in 2012 de hoogste onderwijsopbrengsten ( $\beta=.62$ ).

De laatste groep schalen staan voor samenwerking en fit. In 2010 hadden besturen die het kwaliteitsbeleid gezamenlijk ontwikkelen met de school (waar groeperingen binnen de school een belangrijke stem hebben in de wijze waarop kwaliteitsbeleid gestalte krijgt) de hoogste onderwijsopbrengsten. In 2012 is sprake van een positieve relatie van de interactievorm die besturen hanteren bij het kwaliteitsbeleid ( $\beta=.84$ ). Deze samenhang is vergelijkbaar met de uitkomsten van 2010: ook daar hadden besturen die samen met groeperingen in de school zoals bovenschools management, directie, leerkrachten en ouders het kwaliteitsbeleid ontwikkelen, scholen met hogere gemiddelde Cito-scores. Besturen die positief scoren op indicatoren uit elk van de drie theoretische perspectieven hebben hogere onderwijsopbrengsten.

Tenslotte is nagegaan of besturen die hoog scoren op meerdere indicatoren van onze theoretische perspectieven, hogere onderwijsopbrengsten laten zien. In 2010 zijn drie bestuurstypen geconstrueerd. Het *eerste* bestuurstype (cluster) betreft 16% van de besturen en scoort laag op alle indicatoren van focus op kwaliteit en focus op evaluatie, maar modaal op focus op goed bestuur. We hebben dit het 'weinig op kwaliteit en evaluatiegerichte modale goed bestuur' genoemd (fBofK-fE-). Het *tweede* bestuurstype vormt met 29% het tegenbeeld en scoort het hoogst op alle indicatoren van focus op goed bestuur, op kwaliteit en evaluatie; we hebben dit het 'goede op kwaliteit en evaluatie gerichte bestuur' genoemd. Dit is een bestuurstype met een hoge mate van interne fit (fB+fK+fE+). Het *derde* bestuurstype betreft 55% van de besturen en scoort modaal op de indicatoren van goed bestuur, kwaliteit en evaluatiegerichtheid. We noemen dit het

‘evaluatiegerichte maar modale goed bestuur’ (fBofKofE+). Vanuit de ‘best-fit theorie’ is onze verwachting dat scholen die vallen onder het tweede bestuurstype het ‘goede op kwaliteit en evaluatiegerichte bestuur’ over hogere gemiddelde Citoscores zullen beschikken dan de beide andere bestuurstypen. Met behulp van covariantieanalyse is deze verwachting onderzocht. De resultaten laten geen significante verbanden zien met de gemiddelde Citoscores. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat voor deze analyse slechts een heel beperkt deel van de besturen beschikbaar was omdat we niet de beschikking hebben over de Citoscores van alle scholen en er ook scholen in het bestand zitten, waarvan het bestuur niet heeft gereageerd (en besturen waarvan de school niet heeft gereageerd).

### 4.3 Samenvatting

De analyses laten zien dat de onderwijsopbrengsten van een school (gemiddelde Cito-score van de school in 2010) voor de helft worden bepaald door de leerlinginstroom. Naarmate er meer leerlingen met een (hoog) leerlinggewicht op een school zitten, daalt de gemiddelde Cito-score van de school. Naast de leerlinginstroom speelt de focus van het bestuur op goed bestuur, op kwaliteit en op samenwerking en fit een rol. In 2010 bleken scholen met een responsief bestuur (stelt zich regelmatig op de hoogte van opvattingen van ouders en gebruikt omgevingssignalen en klachten voor onderwijsverbetering) en met een bovenschools management (in casu de meerpitter besturen) betere onderwijsopbrengsten te behalen. In 2012 hebben scholen hogere onderwijsopbrengsten wanneer hun bestuur vergevorderd is met een verantwoording op basis van de Code Goed Bestuur; dit komt vaker voor bij meerpitters. Wat betreft de focus van besturen op kwaliteit had in 2010 het bestuur als lerende organisatie de hoogste onderwijsopbrengsten, terwijl in 2012 besturen die relatief vaak werken met PDCA-cyclus de hoogste onderwijsopbrengsten ( $\beta=.62$ ) hebben. De laatste groep scholen staan voor samenwerking en fit. In 2010 en in 2012 hebben besturen die het kwaliteitsbeleid gezamenlijk met de school ontwikkelen (waar de school een belangrijke stem heeft in de wijze waarop kwaliteitsbeleid gestalte krijgt) de hoogste onderwijsopbrengsten. De beide laatste uitkomsten wijzen op het belang van fit tussen de teamleden en andere groeperingen binnen de school over het te voeren kwaliteitsbeleid voor de onderwijsopbrengsten. Wat betreft onze toepassing van de ‘best-fit theorie’ kan hier worden geconcludeerd dat deze deels wordt bevestigd: besturen die positief scoren op indicatoren uit elk van de drie theoretische perspectieven hebben hogere onderwijsopbrengsten.

Tenslotte is onze ‘best-fit theorie’ ook nog nader onderzocht aan de hand van typologie-analyse. Er zijn drie bestuurstypen geconstrueerd die meer of minder hoog scoren op (indicatoren van) onze theoretische perspectieven. De verwachting vanuit de best-fit theorie dat scholen die vallen onder het tweede bestuurstype, het ‘goede op kwaliteit en fit gerichte bestuur’, hogere gemiddelde Citoscores zouden hebben dan scholen van de beide andere bestuurstypen, wordt (nog) niet bevestigd. Een mogelijke verklaring daarvoor is het zeer beperkt aantal besturen dat voor de analyse beschikbaar was. Nader onderzoek onder een grotere groep van besturen (en longitudinaal) is nodig om over de relatie fit en onderwijsopbrengsten harde uitspraken te kunnen doen.



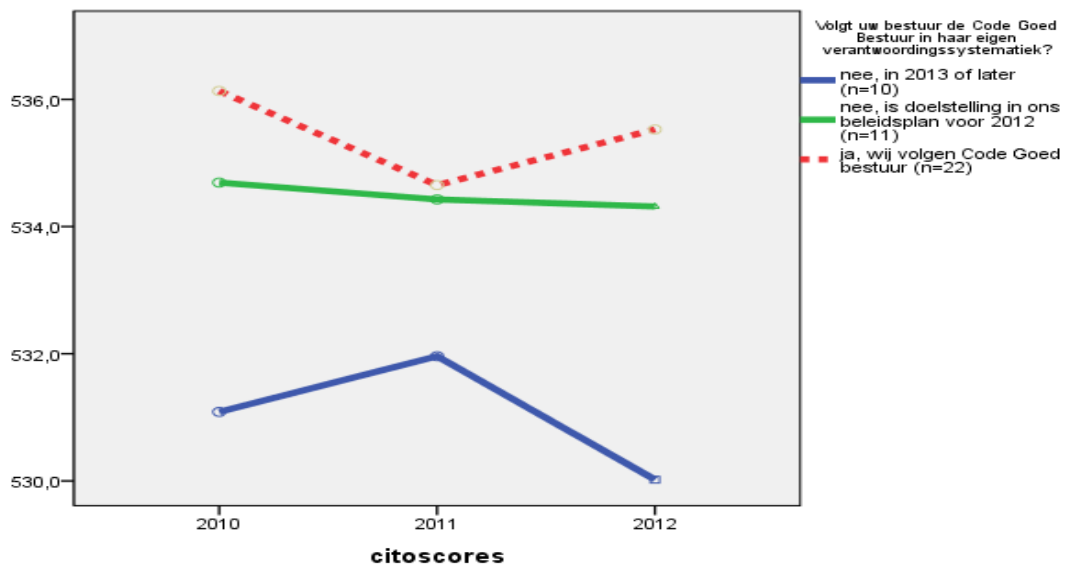
## 5. Trends in besturing en onderwijsopbrengsten

Voor een aantal kenmerken van besturen is nader onderzocht (zie 5.1) of er trends zichtbaar zijn met de onderwijsopbrengsten vanaf 2010. Bovendien is in het vorige tussenrapport over functioneren van besturen onderzocht of er een verband bestaat tussen de ontwikkeling in onderwijsopbrengsten van 2003 tot 2010 voor de in 2003 ontwikkelde clusters van kwaliteitszorg. Nu hebben we de beschikking over twee additionele Citoscores en kunnen de trend nagaan van 2003 – 2012 (zie 5.2) en zoeken naar mogelijke verklaringen daarvoor (5.3).

### 5.1 Ontwikkelingen in besturen van 2010 tot 2012

We zagen bij focus op bestuur dat het volgen van de Code Goed Bestuur meer werd toegepast in 2012. Een interessante vraag is of deze besturen vanaf 2010 hogere onderwijsopbrengsten hebben gerealiseerd in hun scholen. Om dit te onderzoeken zijn trendanalyses<sup>7</sup> verricht. In de onderstaande figuur 5.1 worden de gemiddelde Citoscores over 2010, 2011 en 2012 voor de mate van toepassing van de Code Goed Bestuur

Figuur 5.1 Mate van toepassing van de Code Goed Bestuur 2010-2012



<sup>7</sup>Het betreft GLM analyses (General Linear Model Analysis).

gepresenteerd. Hierbij is gecontroleerd voor de leerlingstroom van de school (leerlinggewicht<sup>8</sup>). Er is hierbij sprake van een cross-sectionele vergelijking met een longitudinaal element. Omdat we niet de beschikking hebben over de Citoscores van alle scholen, en er ook scholen in het bestand zitten waarvan het bestuur niet heeft gereageerd (en besturen waarvan de school niet heeft gereageerd) kan deze analyse slechts op een deelbestand van maximaal 117 scholen en maximaal 40 besturen met een school, plaatsvinden.

Figuur 5.1 laat zien dat de groep scholen die de Code Goed Bestuur toepast (onderbroken lijn), de hoogste onderwijsopbrengsten heeft.

De verwachting is verder dat de context waarbinnen besturen en scholen moeten opereren samenhangt met de onderwijsopbrengsten.

In 2012 is de schoolleider gevraagd of er problemen zijn die momenteel bijzonder veel aandacht van hun de school opeisen zoals personeelskwesties, slechte prestaties van de school, of fusie en dreigende opheffing. Personeelsproblemen en slechte prestaties spelen op ruim de helft van de scholen een rol en vervelende incidenten komen in een kwart van de scholen voor. Fusie of dreigende opheffing eist de aandacht op van meer dan een kwart van de scholen. In dit verband is van belang dat er weinig verschil is met de bevindingen in 2010, behalve voor slechte prestaties. Dat aantal scholen is in 2012 gehalveerd.

Het is niet onlogisch om te verwachten dat scholen die veel problemen hebben minder goed presteren. Deze verwachting wordt door trendanalyses bevestigd.

De onderstaande figuren laten zien dat op scholen waar een opheffing dreigt, die problemen hebben zoals personeelskwesties, vervelende incidenten of conflicten, een dreigende opheffing of fusie, of kampt met slechte prestaties van de leerlingen, dat op die scholen in het algemeen sprake is van lagere onderwijsopbrengsten over de periode 2010 tot en met 2012 (zie de onderbroken lijnen in de figuren 5.2 a-c).

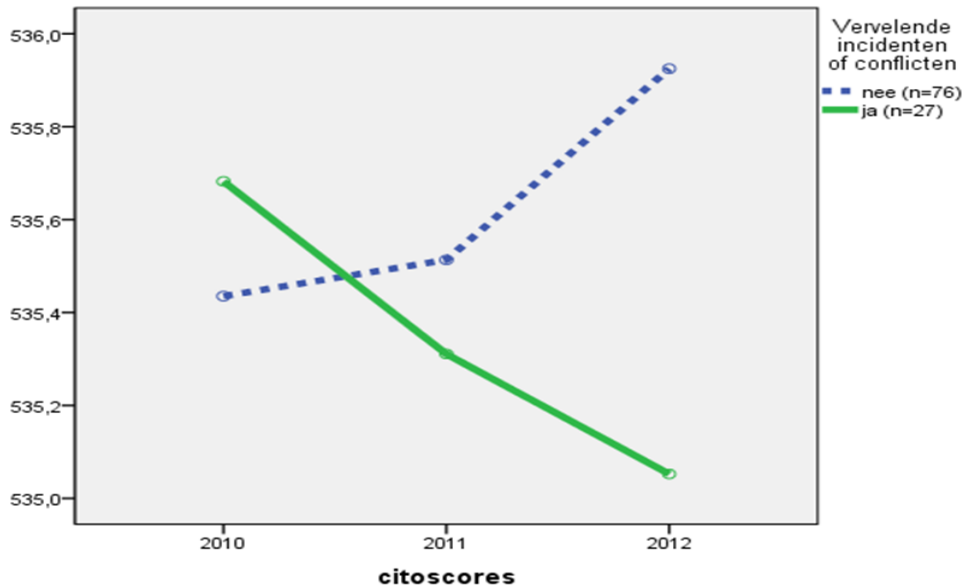
De knik die in veel van de grafieken zichtbaar is in 2011 zou mogelijk te maken kunnen hebben met de veranderingwijze van meting van leerlinggewicht<sup>9</sup> in 2009/2010 van een school. Na 2009/2010 krijgen scholen in bepaalde gebieden een extra bedrag per leerling (de zgn. impulsgebieden).

---

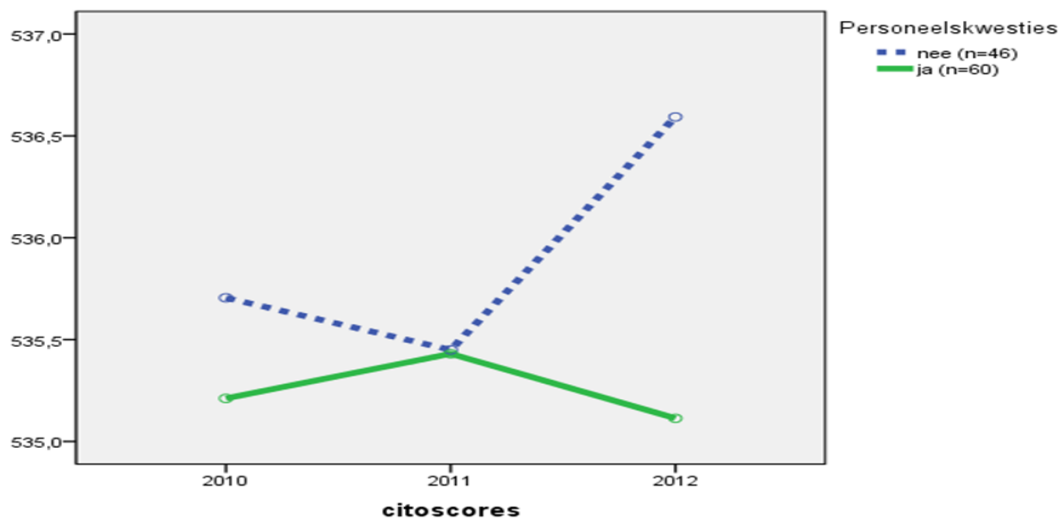
<sup>8</sup> Hoe hoger het gemiddeld leerlinggewicht van een school, hoe meer leerlingen van laagopgeleide ouders op de school.

<sup>9</sup> In het schooljaar 2009/2010 is de gewichtenregeling een nieuwe fase ingegaan. Er worden dan impulsgebieden ingevoerd. Dit houdt in dat scholen in bepaalde postcodegebieden voor elke gewichtenleerling een extra bedrag krijgen.

Figuur 5.2(a) Vervelende incidenten en conflicten en onderwijsopbrengsten 2010-2012

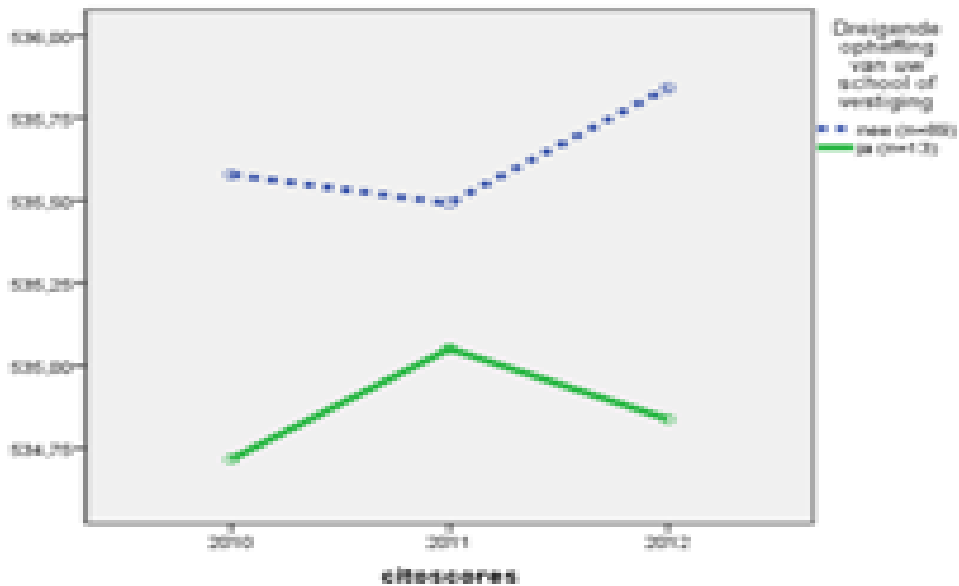


Figuur 5.2(b) Personeelskwesties en onderwijsopbrengsten 2010-2012



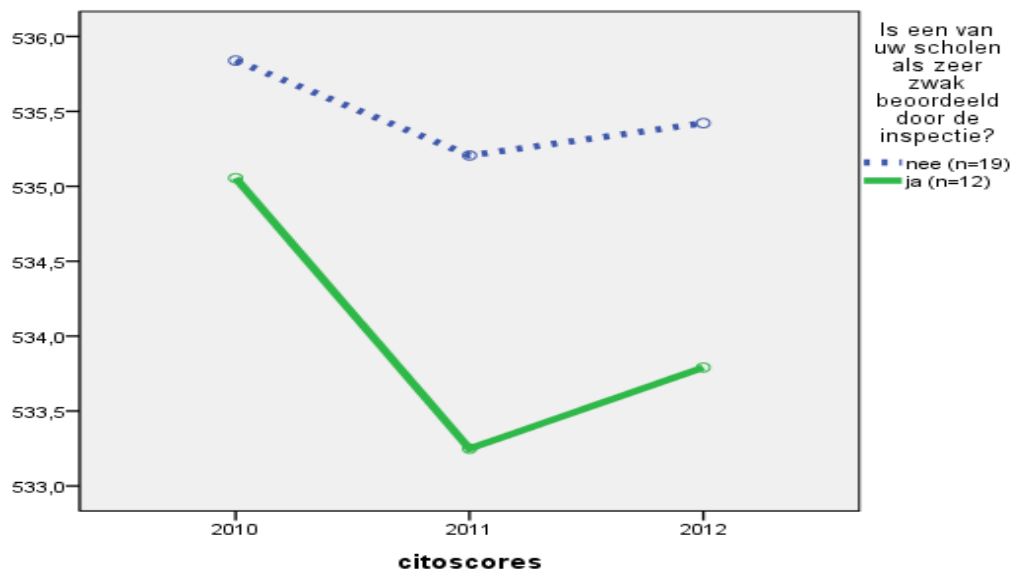
Ook een dreigende opheffing van een school of vestiging hangt negatief samen met de onderwijsopbrengsten van de school over 2010-2012. De onderbroken lijn in figuur 5.2 (d) maakt dit duidelijk.

Figuur 5.2(c) Dreigende opheffing en onderwijsopbrengsten 2010-2012



Het aandeel van besturen met als zeer zwak beoordeelde scholen is verminderd. In 2012 is van 17% van de besturen een school als zeer zwak beoordeeld door de inspectie en dat gold in 2010 voor 21% van de besturen. Ter validering is interessant of besturen met scholen die (in de afgelopen vier jaar) als zeer zwak zijn beoordeeld, ook in 2012 nog lagere onderwijsopbrengsten laten zien. Figuur 5.3 bevestigt dit.

Figuur 5.3 Besturen met zeer zwak beoordeelde scholen en onderwijsopbrengsten 2010-2012



## 5.2 Ontwikkelingen in typen van kwaliteitszorg: 2003 - 2012

Een tweede trend die nader is onderzocht gaat in op het mogelijke verband tussen de ontwikkeling in onderwijsopbrengsten van 2003 tot 2010 voor de in 2003 ontwikkelde clusters van kwaliteitszorg. Voor de vergelijking van kwaliteitszorgtypen tussen 2003 en 2010 wordt gebruik gemaakt van de typologie die door Hofman, Dijkstra, de Boom & Hofman (2005) in 2003 is ontwikkeld. Bij de constructie van de kwaliteitszorgclusters stonden twee perspectieven centraal die aan kwaliteitszorg zijn te onderscheiden, namelijk de mate van positiebepaling van scholen (bepaling en beoordeling van kwaliteit van de school) en de mate van schoolontwikkeling (het ontwikkelen en verbeteren van de organisatie) (Hofman et al., 2005). Aan de hand van clusteranalyse op een achttal (betrouwbare schalen), vier voor elk perspectief, zijn in 2003 vier clusters of typen van kwaliteitszorg ontwikkeld. Indertijd is gekozen voor de typering als kwaliteitszorg.

In tabel 5.1 wordt de verdeling van scholen over kwaliteitszorgtypen weergegeven voor 2003, 2006 en 2010. De verdeling van scholen over de vier kwaliteitszorgtypen voor de drie jaren is in feite weinig veranderd.

Tabel 5.1 Verdeling van kwaliteitszorgtypen in 2003, 2006, 2010 en 2012

<i>Typen of clusters kwaliteitszorg</i>	<i>2003 %</i>	<i>2006 %</i>	<i>2010 %</i>	<i>2012 %</i>
Cluster 1 Nauwelijks kwaliteitszorg	7,8	8,6	8.6	7.8
Cluster 2 Modale kwaliteitszorg	32,9	29,6	30.9	25.9
Cluster 3 Vergevoorderde kwaliteitszorg	30,5	32,2	30.2	30.1
Cluster 4 Wisselende kwaliteitszorg	28,9	29,6	30.2	36.3

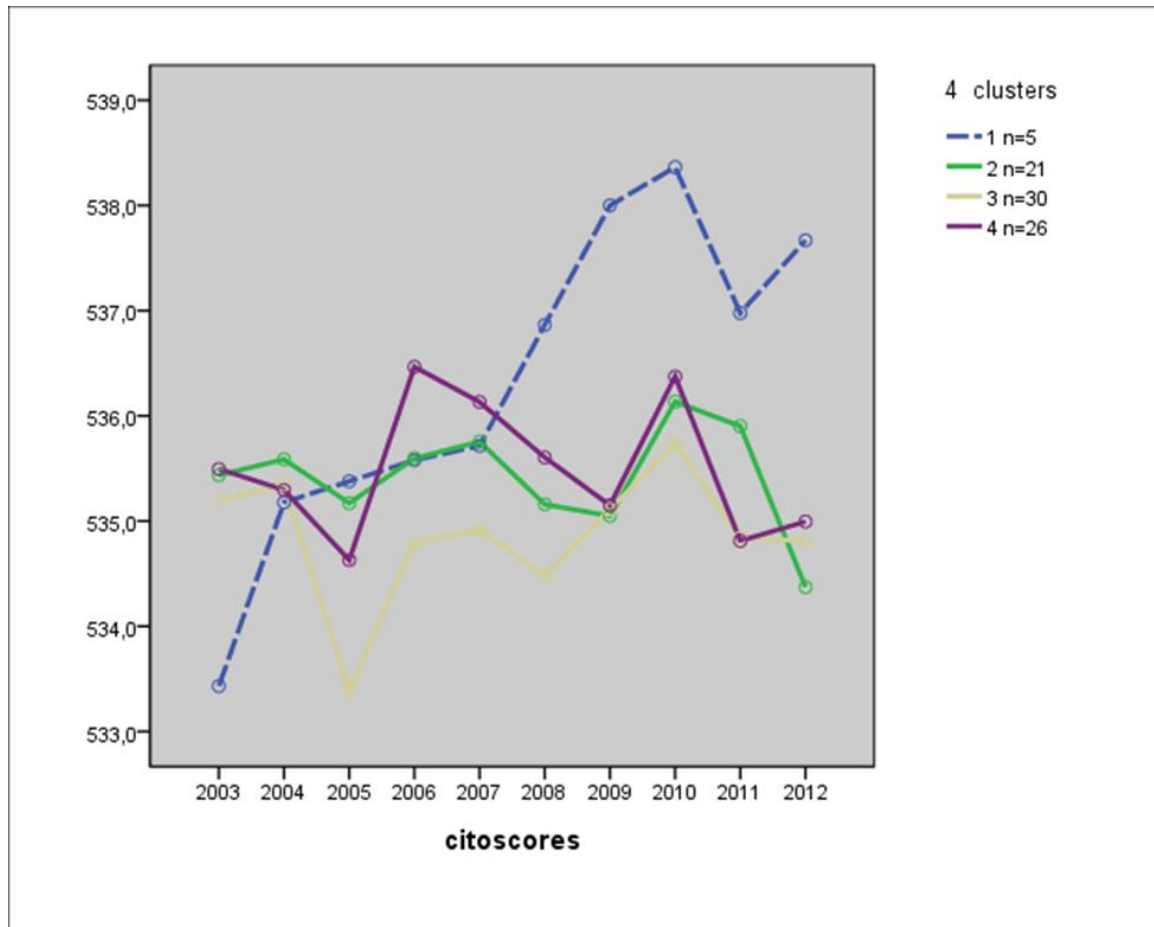
De vraag is in hoeverre er een relatie bestaat tussen deze typen van kwaliteitszorg en de ontwikkeling in de onderwijsopbrengsten. Voor een deel van de scholen die in 2012 aan ons onderzoek hebben deelgenomen (n=117) is de gemiddelde Citoscore beschikbaar vanaf 2003.

Met behulp van (GLM) trendanalyses kan worden nagegaan hoe de Citoscores van de groep scholen over 10 jaar (van 2003 tot 2012) hebben ontwikkeld binnen elk van de vier clusters van scholen of kwaliteitszorgtypen. Er is hierbij sprake van een cross-sectionele vergelijking met een longitudinaal element. Voor deze analyse zijn uiteindelijk in totaal 82 basisscholen beschikbaar.

In de onderstaande figuur 5.4 worden de trendlijnen voor elk van de vier kwaliteitszorgclusters gepresenteerd waarbij gecontroleerd is voor de leerlingstroom van de school (leerlinggewicht).

Wat opvalt, is dat het cluster van nauwelijks kwaliteitszorg dat in 2003 de laagste gemiddelde Citoscore had, in 2012 de hoogste gemiddelde Citoscore laat zien (zie de onderbroken lijn). De gemiddelde Citoscore heeft zich in het kwaliteitszorgtype met nauwelijks kwaliteitszorg door de jaren heen gestaag in positieve zin ontwikkeld. Wat verder opvalt, is de relatief lage Citoscore in 2011 en dat geldt voor alle vier de scholenclusters.

Figuur 5.4 Trends in samenhang tussen clusters van kwaliteitszorg en onderwijsopbrengsten (2003-2012)



### 5.3 Verklaringen voor ontwikkelingen in typen van kwaliteitszorg

De grafieken laten een gestage groei van de gemiddelde Citoscore zien voor de scholen met oorspronkelijk nauwelijks kwaliteitszorg. Een interessante vraag is nu of er over die 10 jaren heen van 2003 tot en met 2012 zich ook binnen die groep scholen met nauwelijks kwaliteitszorg zich bepaalde ontwikkelingen hebben voorgedaan. Ofwel welke verklaringen zijn er voor die gestage groei van de gemiddelde Citoscores van de scholen binnen het nauwelijks kwaliteitszorgtype. Vanuit onze theoretische principes en de ontwikkelingen in besturen en scholen vanaf 2003 (zoals beschreven in 3.1) zijn de volgende vier mogelijke verklaringen nader onderzocht:

- 1) Verandering (verbetering) van de leerlinginstroom binnen de scholen in dit kwaliteitszorgtype?
- 2) Veranderingen (verbeteringen) in de wijze van besturing van de school?
- 3) Veranderingen (verbeteringen) in de focus op kwaliteit?
- 4) Veranderingen (verbeteringen) in samenwerking en fit?

*Verklaring 1: verandering in leerlinginstroom?*

Er zijn geen significante verschillen tussen de clusters in leerlinginstroom (gemeten met gemiddeld leerlinggewicht). We concluderen dan ook dat de gestage groei in gemiddelde Citoscore van het cluster van scholen met nauwelijks kwaliteitszorg, niet door een verandering in leerlinginstroom kan worden verklaard.

*Verklaring 2: verandering in besturing van de school?*

Als tweede mogelijke verklaring is nagegaan of er zich veranderingen in de wijze van besturing van de school hebben voorgedaan die de gestage groei in gemiddelde Citoscore door de jaren heen zou kunnen verklaren. Opnieuw moeten we concluderen dat er geen significante verschillen zijn en dat de clusters niet significant verschillen naar bestuursvorm, gemiddeld aantal scholen dat valt onder het bestuur, het percentage eenpitters, schoolgrootte, urbanisatiegraad en of er wel of niet een bovenschools management is ingesteld. We concluderen dan ook dat de gestage groei in gemiddelde Citoscore in het cluster van scholen met nauwelijks kwaliteitszorg niet door veranderingen in besturing kan worden verklaard.

*Verklaring 3: verandering in aspecten van kwaliteit en evaluatiegerichtheid?*

Bij de monitorpeiling van kwaliteitszorg in 2003 werden significante verschillen vastgesteld tussen het cluster met weinig kwaliteitszorg en de andere kwaliteitszorgtypen. Wat opvalt is dat de scores van het nauwelijks kwaliteitszorgtype altijd lager waren dan voor de andere clusters (zie Hofman et al 2005). Het cluster van scholen met nauwelijks kwaliteitszorg laat in 2003 de volgende kenmerken zien:

- minst vaak een integraal kwaliteitsbeleid
- minst vaak een lerende organisatie en toepassing van PDCA-cyclus
- minste motivatie en visie van leerkrachten op kwaliteitszorg
- weinig deskundigheid van leerkrachten bij kwaliteitszorg
- minst vaak een professionele cultuur en professionele leerkrachten
- weinig continue scholing en training van leerkrachten

Variantieanalyses laten zien dat de groep van scholen van het type nauwelijks kwaliteitszorg op veel van deze aspecten in 2012 hoger scoort dan de andere clusters, echter er zijn geen significante verschillen tussen de clusters vastgesteld.

*Verklaring 4: verandering in samenwerking, interactie en invloed?*

Analyses van de mogelijke verschillen tussen de kwaliteitszorgtypen lieten significante verschillen zien op de volgende aspecten van samenwerking, interactie en invloed in 2003:

- minst vaak betrokkenheid bij (ontwikkeling) van kwaliteitszorg door teamleden
- ouders en leerlingen zijn het minst vaak betrokken bij kwaliteitszorg
- weinig collegialiteit in het team
- weinig ondersteuning in een netwerk van scholen

Het type van scholen met nauwelijks kwaliteitszorg blijkt in 2012 op geen van deze aspecten significant af te wijken van de andere kwaliteitszorgtypen.

## 5.4 Samenvatting

Trendanalyses laten zien dat de groep besturen die de Code Goed Bestuur toepast de hoogste (gemiddelde) onderwijsopbrengsten heeft. De verwachting is dat de context waarbinnen besturen en scholen moeten opereren samenhangt met de onderwijsopbrengsten. In 2012 is de schoolleider gevraagd of er problemen zijn die momenteel bijzonder veel aandacht van hun de school opeisen zoals personeelskwesties, slechte prestaties van de school, of fusie en dreigende opheffing. Op ruim de helft van de scholen spelen personeelsproblemen, is sprake van slechte onderwijsprestaties. Fusie of dreigende opheffing en vervelende incidenten eisen de aandacht op van meer dan een kwart van de basisscholen. Het is te verwachten dat scholen met dergelijke problemen minder goed presteren. Deze verwachting wordt door trendanalyses bevestigd: scholen waar een opheffing dreigt, die problemen hebben met slechte prestaties van de scholen, waar personeelskwesties en vervelende incidenten of conflicten spelen hebben lagere onderwijsopbrengsten in 2010-2012. Het aandeel van besturen met door de Inspectie als zeer zwak beoordeelde scholen is verminderd van 21% in 2010 naar 17% in 2012. Ter validering is interessant of besturen met scholen die (in de afgelopen vier jaar) als zeer zwak zijn beoordeeld, ook in 2012 nog lagere onderwijsopbrengsten laten zien. Trendanalyse laat zien dat besturen met scholen die de afgelopen jaren als zeer zwak zijn beoordeeld ook daadwerkelijk lagere onderwijsopbrengsten laten zien over de periode 2010-2012.

Verder valt op dat, van de vier clusters van kwaliteitszorg die in 2003 zijn ontwikkeld, het cluster van nauwelijks kwaliteitszorg dat in 2003 de laagste gemiddelde Citoscore liet zien, in 2012 juist de hoogste Citoscore heeft. Er is gezocht naar mogelijke verklaringen voor deze gestage groei vanuit een viertal perspectieven. Veranderingen in de leerlinginstroom en veranderingen in besturing vallen af. De meest waarschijnlijke verklaring ligt op het vlak van verbetering op vele deelaspecten van kwaliteitsbeleid (focus op goed bestuur, kwaliteit en samenwerking en fit). De scholen met nauwelijks kwaliteitszorg hebben – zo lijkt het – een inhaalslag gemaakt, terwijl de overige clusters zich niet verder hebben ontwikkeld. Echter, het gaat bij de analyses om een beperkt aantal scholen in het cluster van nauwelijks kwaliteitszorg, waardoor we liever spreken van een trend. Nader onderzoek zou zinvol zijn om meer zicht te krijgen op het proces dat de scholen hebben doorgemaakt en welke (f)actoren een rol hebben gespeeld bij deze inhaalslag.



## 6. Dieptestudie functioneren van besturen

Dit hoofdstuk gaat in op de dieptestudie en bestaat uit twee delen. Het eerste deel betreft de inventarisatie van goede praktijken (5.1) en een nadere analyse daarvan (5.2). Het tweede deel is de feitelijke dieptestudie die heeft plaatsgevonden onder besturen, schoolleiders en leerkrachten.

### 6.1 Inventarisatie Goede praktijken

Van besturen wordt verwacht dat zij verbeteringsimpulsen in de scholen stimuleren en organiseren. Het gaat hier om aansturing van bovenaf en ontwikkeling van onderop. In de bestuurs- en schoolmonitor\_2010 is bij de eerste peiling een inventarisatie verricht van goede praktijken onder het motto 'Wat Werkt voor besturen en scholen?' Wij hebben de schoolbesturen en scholen in de online vragenlijst de vraag gesteld of er bepaalde praktijken (werkwijzen, instrumenten, projecten) zijn waar het bestuur/school zo enthousiast over is dat zij dit graag met andere scholen willen delen. Daarbij is expliciet aangegeven dat deze praktijken kunnen variëren van heel eenvoudig, praktisch (invulblad) tot heel complex (landelijk project). In totaal hebben 42 besturen en 58 scholen deze vraag positief beantwoord. Een aantal besturen en scholen heeft meer dan 1 goede praktijk. Dit leverde uiteindelijk 45 korte omschrijvingen van goede praktijken voor besturen en 62 voor scholen (tabel 5.1).

Tabel 6.1 Door besturen en scholen ingebrachte goede praktijken

	Ja	Aantal goede praktijken
Schoolbesturen	42	45
Scholen	58	62

Wanneer we de goede praktijken nader beschouwen valt op dat de goede praktijken zich vooral richten op: taal- en rekenverbetertrajecten, opbrengstgericht werken en leiderschap, kwaliteitsbeleid, 'early warning', leren van experts en meervoudige publieke verantwoording. Het lijkt erop dat vaak sprake is van projecten van de PO-raad en de besturenraad belangrijke partners zijn. Door scholen veelgebruikte thema's zijn ook de verbetertrajecten (rekenen, taal), maar ook onderwerpen als adaptief onderwijs, coöperatief en ervaringsgericht leren, hoogbegaafdheid en meervoudige intelligentie, techniek, sociale veiligheid, en algemene kwaliteitsaspecten zoals opbrengstgericht werken, passend onderwijs en groepsplannen, kwaliteitsmanagement en -kaarten, en personeelsbeleid.

Een interessante vraag is of het specifieke *besturen* zijn die goede praktijken insturen? Besturen die dergelijke praktijken insturen: passen (significant) vaker de Code Goed Bestuur toe en beschikken vaker over een financieel en sociaal jaarverslag. Verder zijn

het vaker besturen die prioriteit geven aan het LEA-thema de brede school. Bovendien zijn deze besturen (significant) meer positief over de inspectie, ze vinden dat: (a) het toezichtkader van de inspectie hen voldoende ruimte laat, (b) de inspectie goed onderbouwde oordelen geeft en (c) ze altijd goed naar de rapporten kijken, want - zo zeggen ze - dat is ons werk.

Op het niveau van de *scholen* valt op dat scholen die goede praktijken inbrengen: (a) vaker gebruik maken van een gedegen invoeringstraject, (b) vaker evalueren aan de hand van een norm (prestatie-indicatoren), (c) vaker specifieke maatregelen voor borging inzetten, (d) het kwaliteitsbeleid vaker onderwerp van overleg is tussen geledingen en (e) de bovenschoolse organisatie vaker een plan van aanpak voor het geval dat een van haar scholen als zeer zwak wordt getypeerd.

## 6.2 Nadere analyse van de goede praktijken

Om het overzicht van goede praktijken te kunnen maken hebben we de besturen en scholen gevraagd om nadere informatie over de goede praktijk via een (online) dieptestudie uitgevoerd. Deze wordt in dit hoofdstuk gerubriceerd en kort samengevat.

De vragen die in deze online dieptestudie door besturen en scholen zijn beantwoord zijn:

- Redenen voor typering als goede praktijk
- Voor welke groepen is de goede praktijk bedoeld?
- Welke indicaties heeft uw school dat de goede praktijk echt werkt?
- Door wie is de goede praktijk ontwikkeld?
- Zijn er kosten verbonden aan het gebruik van de goede praktijk?
- In welke mate is sprake van extra taakbelasting voor de leerkracht?
- Is externe ondersteuning noodzakelijk?

Daarnaast zijn nog enkele aanvullende vragen gesteld over de nadere typering van de goede praktijk (welk jaar ingevoerd, hoeveel scholen doen mee, doelgroep, etc), overdraagbaarheid en tevredenheid met de goede praktijk

### *Respons en conferentie Wat Werkt*

Uiteindelijk hebben in totaal 19 besturen en scholen nadere informatie verschaft over een goede praktijk. Slechts een respondent wilde de praktijk presenteren op een Wat Werkt conferentie; drie respondenten door schoolbezoek of door persoonlijk contact. Er is voor geen van de goede praktijken specifiek materiaal (noch schriftelijk, noch audio- of videomateriaal) aangeleverd.

### 6.2.1 Beschrijving van de goede praktijken

#### *Algemeen*

Er is de respondenten gevraagd een beschrijving van de goede praktijk te geven (deze zijn opgenomen in Appendix 1). De goede praktijk is vooral door de respondenten zelf

ontwikkeld (in 71% door de school zelf). De goede praktijk wordt in totaal in 96 scholen in de regionale omgeving gebruikt. De helft gebruikt de praktijk een maal per week, een kwart elke dag en een kwart 2 maal per dag. Bij bijna alle praktijken zijn de ouders betrokken. Aan 57% van de 19 goede praktijken zijn geen kosten verbonden voor het gebruik ervan.

*Doelgroep, reden typering, bewijs werkzaamheid en tevredenheid*

De helft van de goede praktijken is voor alle leerlingen, de rest speciaal voor zorg- en risicoleerlingen en voor achterstandsleerlingen. Ook de hoogbegaafde leerling wordt door 17% van de respondenten genoemd.

Voor meer dan driekwart van de respondenten zijn zowel de verbetering van het cognitief als het sociaal functioneren de belangrijkste reden voor de typering als goede praktijk. Ook de tevredenheid van leerkracht, leerling, ouders, schoolleider en bestuur of bovenschools management wordt vaak als reden aangevoerd.

Tabel 6.2 Redenen voor typering als goede praktijk

Waarom is dit een goede veelbelovende praktijk?	
Verbetering cognitieve prestaties	85%
Verbetering sociaal functioneren	77%
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tevredenheid leerkracht</li> <li>• Tevredenheid leerling</li> <li>• Tevredenheid ouders</li> <li>• Tevredenheid schoolleider</li> <li>• Tevredenheid bestuur/bm</li> </ul>	83% 83% 77% 77% 77%

We hebben de respondenten gevraagd of er (al) bewijs is dat de goede praktijk werkt. Tabel 6.3 laat zien dat betere prestaties (toetsen, cijfers) door een derde van de respondenten als bewijs voor de werkzaamheid van de goede praktijk wordt aangevoerd. Een kwart noemt meer gemotiveerde en zelfstandige leerlingen met een stijgend zelfvertrouwen.

Tabel 6.2 Bewijs dat het werkt

Is er bewijs dat de goede praktijk werkt?	
Betere prestaties (toetsen, cijfers)	32%
Zelfvertrouwen van leerlingen stijgt	26%
Meer gemotiveerde leerlingen	26%
Meer zelfstandige leerlingen	26%
Minder probleemgedrag	16%

Over het algemeen zijn de respondenten (heel) tevreden met de goede praktijk en dat is ook het geval voor het bovenschools management of bestuur, de schoolleider, de ouders, de leerkrachten en de leerlingen en andere scholen in de omgeving.

*Overdraagbaarheid, taakbelasting en externe ondersteuning*

De goede praktijk is redelijk (17%) tot (heel) goed overdraagbaar (83%)/. Wat betreft de geschiktheid voor aansluiting bij bestaande onderwijsmethoden blijkt 20% daartoe niet of slechts in beperkte mate geschikt. In de praktijk moet men nog wel zelf materiaal maken: dat is bij 70% van de goede praktijken het geval en er is in 90% dan ook sprake van extra tijdsinvestering. Bij driekwart van de goede praktijken is sprake van extra taakbelasting voor leerkrachten en is externe ondersteuning nodig.

### **6.3 Dieptestudie functioneren van besturen**

Er zijn interviews gehouden met de voorzitters/directeuren van de besturen en met schoolleiders die bij deze scholen horen. Het doel is geweest om dieper op delen van de materie in te gaan die met de bestuurs- en schoolmonitor is onderzocht, waarbij de focus is geplaatst op drie thema's, namelijk de focus op goed bestuur, de focus op kwaliteit en de focus op samenwerking en fit. Hiermee wordt meer inzicht geboden in de wijze waarop verschillende zaken in de dagelijkse praktijk van het besturen van scholen plaatsvinden. Er is enerzijds getracht om inzichten van bestuurders en schoolleiders op bepaalde punten te vergelijken.). Anderzijds is de bevraging van beide groepen respondenten vooral nuttig gebleken om een zo volledig mogelijke weergave te krijgen van (hun rol-specifieke) perspectieven op de praktijk.

#### **6.3.1 Opzet van de dieptestudie**

*Procedure*

Bij het benaderen van scholen voor de dieptestudie is de lijst met scholen die deel hebben genomen aan de schoolmonitor\_2010 (n = 163) als vertrekpunt genomen. Een criterium voor de selectie van een school en bijbehorend schoolbestuur was dat scholen de gemiddelde Citoscores van groep 8 ter beschikking hadden gesteld. Dit is vooral van belang om na te kunnen gaan of de dieptestudiescholen op dat punt afwijken van de reguliere groep scholen uit de monitor\_2010. De intentie was voorts om de dieptestudies zoveel mogelijk uit te voeren op scholen waarvan ook het schoolbestuur heeft deelgenomen aan de bestuursmonitor 2010. Daarnaast had het onze voorkeur als de school in 2003 en 2006 ook al heeft deelgenomen aan de BOPO-monitoren. Een samenstel van criteria dus. Er is dan ook gekozen om de 'kandidaten' voor de dieptestudie gefaseerd te benaderen van ideale naar minder ideale scholen. De scholen zijn op basis van de genoemde criteria opgedeeld in categorieën. Bij het benaderen van de scholen – en dan vooral de schoolleiders – was de bereidwilligheid om deel te nemen aan een dieptestudie niet heel groot.

Het vaakst gevoerde argument door weigerende schoolleiders is de overvloed aan onderzoeken waarmee zij worden overspoeld. De schoolmonitor kon nog wel, maar nog een dieptestudie er bovenop vond men iets teveel van het goede.

### *Stappen*

De benadering van een school is als volgt aangepakt.

- Het telefonisch benaderen van de schoolleider waarbij er werd herinnerd aan de schoolspecifieke rapporten die zijn verstuurd aan de scholen die de schoolmonitor 2010 hebben ingevuld.
- Een gesprek aanbieden over de resultaten van deze enquête en over zijn/haar school.
- Het gesprek met de schoolleider, gevoerd door één of twee onderzoekers. In de meeste gevallen vond dit plaats op locatie van de school. In een enkel geval is bij grote afstanden en slechte bereikbaarheid met openbaar vervoer, gekozen voor een telefonisch interview.
- Aan het eind van het gesprek de vraag of de schoolleider bereid is om deel te nemen aan de dieptestudie, of in ieder geval zoveel mogelijk onderdelen daarvan.
- Uitvoering van de dieptestudie bij besturen en scholen (en leerkrachten in het HRM en ouderonderzoek).

Opvallend aan deze opzet is dat schoolleiders na het eerste, in feite verkennende, gesprek over de bevindingen van de eerste monitor – aan de hand van een schoolspecifiek rapport – in veel gevallen welwillend tegenover de dieptestudie stonden. In een enkel geval werd verzocht om de dieptestudie niet voor alle vier thema's – of niet voor alle vier tegelijk - in te plannen.

### *Steekproef*

Bij het werven van de laatste scholen is rekening gehouden met de ligging van de scholen. In de tabellen 6.4 tot en met 6.6 worden een aantal beschrijvende gegevens van de dieptestudie besturen/scholen gepresenteerd: spreiding naar provincie, naar denominatie en naar schoolgrootte. In totaal hebben 25 scholen en besturen deelgenomen aan de dieptestudie.

Tabel 6.4 Spreiding scholen dieptestudie naar provincie

Provincie	Aantal besturen/scholen
Noord (Groningen, Friesland, Drenthe, Noord- Holland )	7
Midden (Overijssel, Gelderland, Utrecht, Flevoland)	6
Zuid (Zuid-Holland, Zeeland, Noord-Brabant, Limburg)	11
Randstad <sup>10</sup>	1
Totaal	25

---

<sup>10</sup> De Randstad wordt in deze tabel beschouwd als aparte provincie; er is geen overlap tussen scholen in de categorie Randstad en scholen in de categorieën van de provincies.

Tabel 6.5 Denominatie (onderwijskundige grondslag) scholen/besturen dieptestudie

Denominatie	Aantal besturen/scholen
Openbaar onderwijs	6
Protestants-Christelijk onderwijs	11
Rooms-Katholiek onderwijs	6
Overig bijzonder onderwijs	2
Totaal	25

Tabel 6.6 Aantal scholen onder bestuur

Aantal scholen	Aantal besturen
30 >	2
20 – 30	6
10 – 20	9
3 – 10	4
2	2
1	2
Totaal	25

Relevante beschikbare beschrijvende gegevens vanuit de monitor (2010) zijn bij de hieronder gepresenteerde resultaten weergegeven om beter zicht te krijgen van de karakteristieken van de aan de dieptestudie deelnemende scholen en besturen in vergelijking tot de responsgroep van besturen in de monitor van 2010.

### 6.3.2 Inhoud van de interviews

De inhoud van de interviews is deels bepaald door de leidende theoretische perspectieven van het besturenonderzoek (Hofman, Van Leer, De Boom & Hofman, 2010) en deels door wat er uit de resultaten van de eerste monitor naar voren is gekomen.

#### *Leidende theoretische principes*

De leidende theoretische principes zijn in meer algemene zin de 'best fit' benadering, de contingentiebenadering van besturing in het onderwijs enerzijds, terwijl de focus meer specifiek ligt op de praktische invulling van concepten die het kwaliteitsbeleid van de besturen representeren zoals het opereren als een lerende organisatie, mate van evaluatiegerichtheid, opbrengstgerichtheid en samenwerking en interactie tussen bestuur en school, anderzijds. De best fit-benadering gaat er vanuit dat de context waarin besturen en scholen werken essentieel is voor het functioneren, de beleidskeuzes die worden gemaakt (denk maar aan besturen met scholen met veel doelgroepleerlingen) en de onderwijs-opbrengsten. Besturen en scholen moeten samen streven naar een zo goed mogelijke fit tussen de onderdelen binnen het bestuur, maar ook met de school als organisatie en moet het bestuur rekening houden met de actoren in de omgeving van de school.

In de interviews met de schoolleiders en de voorzitters/algemeen-directeuren van de bijbehorende schoolbesturen kwamen de volgende onderwerpen aan bod, meer of minder vanuit het leidende principe van fit tussen bestuur en school:

- A. Focus op goed bestuur: het betreft onderwerpen zoals het type en de context van bestuur en de beschikbare ondersteuning, de Code Goed Bestuur, alsmede de taakopvatting van besturen.
- B. Focus op kwaliteit: het betreft hier de aandacht voor het kwaliteitsbeleid van het bestuur en de schoolleider onderwijs zoals zichtbaar in begrippen als opbrengstgerichtheid, evaluatiegerichtheid en de visie op een schoolorganisatie als lerende organisatie.
- C. Focus op samenwerking en fit, waar de visie op samenwerking en de feitelijke interactie tussen bestuur en school zijn besproken.

### 6.3.3 Resultaten

#### Focus op goed bestuur

Op het gebied van de focus op goed bestuur is gevraagd hoe het bestuur van de scholen is ingericht. Dat wil zeggen: met welke typen van bestuur we te maken hebben en hoe de ondersteuning van het bestuur is ingericht. Tevens is de rol van de schoolleider belicht.

##### *Type bestuur, Code Goed Bestuur en bestuurlijke rollen*

Er is sprake van een grote variatie in besturingsvarianten, in de wijze waarop deze stichtingsbesturen zijn ingericht. Meer dan de helft van de schoolbesturen beschikt over een 'College van Bestuur' en een 'Raad van Toezicht' (vgl. de voorschriften vanuit de wetten Goed Bestuur en Scheiding van bestuur en intern toezicht (vgl. PO Raad, 2011). Dit betekent overigens ook dat de andere helft nog bezig is met de realisering van de scheiding tussen bestuurlijke uitvoering en intern toezicht. In vergelijking met de cijfers van de bestuursmonitor\_2010, valt op dat maar liefst 85% van de dieptestudiescholen in 2010 de verantwoordings-systematiek al volgens de Code Goed Bestuur hebben ingericht. Dat is meer dan landelijk het geval was en er mag dan ook worden geconcludeerd dat de dieptestudiebesturen qua goed bestuur voorlopers zijn.

Het College van Bestuur is het uitvoerende onderdeel van het bestuur waarin de voorzitter is gezeteld. Onder het College van Bestuur vallen de directies van de scholen onder het bestuur. Naast het College van Bestuur staat de Raad van Toezicht. Deze Raad houdt toezicht op en controleert de uitvoering van het onderwijs in de stichting. De dieptestudie laat zien dat de Raad van Toezicht in enkele gevallen bestaat uit ouders, maar voornamelijk wordt gevormd door specialisten met verschillende deskundigheden, zoals wethouders van onderwijs uit de gemeente. Naast deze groep schoolbesturen zijn er nog steeds schoolbesturen die meer traditioneel zijn ingericht met formeel een algemeen directeur en een 'bestuur op afstand'. Tevens zijn er schoolbesturen – voornamelijk met een relatief grote span of control – waarbij tussen het schoolbestuur en de

school enkele clusterdirecteuren als bovenschools management zijn gepositioneerd. Tot slot zijn er scholen waarbij de schoolleider tevens taken van bestuur op zich neemt; dit is meestal het geval bij kleine besturen (2 of 3 scholen) en meer specifiek bij de zogenaamde 'eenpitters'.

Er is een onderscheid te maken in de rol die schoolbesturen op zich nemen, ten opzichte van het schoolbeleid. In een eerdere BOPO-rapportage (Hofman et al., 2010) is een onderscheid gemaakt naar mogelijke rollen van het bestuur. In onderstaande tabel/grafiek worden de rollen van de dieptestudiebesturen naast die van de totale groep besturen gezet.

Tabel 6.7 Taakopvatting besturen

	Dieptestudiebesturen %	Totale groep besturen 2010 %
Bestuur als opdrachtgever	58	36
Bestuur als toezichthouder	25	41
Bestuur als klankbord	8	19
Bestuur als ambassadeur en netwerker	8	4
Totaal	100	100

In de bestuursmonitor 2010 blijken de dieptestudiebesturen zichzelf in de meeste gevallen (58%) te zien in een rol als opdrachtgever. Dit wijkt iets af van de totale groep bestuurders in de bestuursmonitor 2010, waarvan 36% zich als opdrachtgever ziet. De rollen als toezichthouder (25%), klankbord (8%) of als ambassadeur/netwerker (8%) scoren minder hoog onder de dieptestudiebesturen, terwijl de rol als toezichthouder in de bestuursmonitor nog het hoogst scoorde. In de interviews is de keuze voor de rol als opdrachtgever enigszins verklaard. De bestuurders stellen dat zij er vooral zijn om beleidskaders te stellen die schoolleiders voor hun eigen school mogen invullen. Echter, zij stippen eveneens het belang van de rol als toezichthouder aan. De schoolleiders in de dieptestudie zien de rol van het bestuur in de praktijk anders: zij waarderen de autonomie als het gaat om de invulling van beleid op de eigen scholen en zij zijn zich bewust van de gestelde kaders en uiteindelijke toetsing op gestelde criteria. Dit wordt echter min of meer beschouwd als een gegeven. De meest actief gebezigde rol van het schoolbestuur is in de ogen van de schoolleiders de rol van klankbord. Want tijdens het vormen van beleid stelt de schoolleider de zienswijze van de schoolbestuurder zeer op prijs en wordt regelmatig van gedachte gewisseld.

#### *Bevoegdheden, rol schoolleider en ondersteuning*

Over de rol van de schoolleider zijn de schoolleiders en bestuurders van de dieptestudiescholen eensgezind, zo is reeds gebleken uit de school- en bestuursmonitor 2010. De helft (50%) van de schoolleiders ziet de rol als onderwijskundig leider als de meest voorname rol waarin de schoolleider zich profileert. De rollen als koersbepaler, coach, probleemoplosser en coördinator volgen op gepaste afstand. De bestuurders van de



dieptestudiescholen waren in de bestuursmonitor zelfs nog stelliger: maar liefst 66% van hen ziet de schoolleider als een onderwijskundig leider. De cijfers komen overeen met wat de totale groep schoolleiders en bestuurders antwoordden op de vraag, al waren met name de totale groep van bestuurders uit de monitor\_2010 nog stelliger over de dominantie van de rol als onderwijskundig leider (84%).

Tabel 6.8 Taakopvatting schoolleiders volgens besturen en schoolleider zelf

	<i>Scholen dieptestudie %</i>	<i>Totale groep scholen 2010 %</i>	<i>Besturen dieptestudie %</i>	<i>Totale groep be- sturen 2010 %</i>
<i>Onderwijskundig lei- der</i>	50	45	66	84
<i>Koersbepaler</i>	13,6	18	8,25	10
<i>Coach</i>	13,6	13	8,25	3
<i>Probleemoplosser</i>	4,5	4	8,25	1
<i>Coördinator</i>	18,2	20	8,25	2
<i>Totaal</i>	100	100	100	100

In de interviews wordt de schoolleider in formele zin omschreven als iemand die in de eerste plaats “integraal verantwoordelijk is voor al het reilen en zeilen op de eigen school”. In praktische zin komen schoolleiders echter vooral tot de conclusie dat “je als schoolleider in feite alles tegelijk bent”. Op verschillende momenten van de dag wordt er op verschillende rollen van de schoolleider een beroep gedaan. Bij het interview met de schoolleider werd dan ook vaak de rol van probleemoplosser naar voren gebracht; het komt veelvuldig aan bod tijdens het dagelijks functioneren van een schoolleider. Wat betreft de bevoegdheden en de specifieke invulling daarvan zitten de schoolleiders en bestuurders nagenoeg op één lijn;

- In de ogen van de schoolbestuurders is het belangrijk dat de schoolleider zo goed mogelijk doorsluist hoe de school ervoor staat. Met betrekking tot overleggen zien zij graag dat schoolleiders actief meedenken over beleid, beleid voordragen en beleidsvoorstellen uitwerken. Zij zien graag een actieve, participerende schoolleider. Beleid moet in principe bottom-up ontstaan. De schoolleiders ervaren hun rol inderdaad als actief. Zij hebben een belangrijke stem in het beleid en het bestuur is ontvankelijk voor voorstellen en suggesties. Er wordt gesteld dat de voorzitter/algemeen directeur van het schoolbestuur 'praktisch gelijkwaardig' is, tot het moment dat er beslissingen moeten worden genomen; formeel is duidelijk welke beslissingen door welke actor genomen moeten worden.

Er zijn verschillende wijzen waarop een schoolbestuur wordt ondersteund. In ongeveer de helft van de dieptestudiebesturen en scholen zijn daartoe specialisten aanwezig in de staf van het bestuur. Het gaat hier vaak om experts met specialismen als Onderwijs/Kwaliteit, Identiteit, Onderhoud & Beheer, PR & Marketing, Personeel, Financiën en Secretariële werkzaamheden. In de andere helft van de schoolbesturen uit de dieptestudie wordt echter gebruik gemaakt van externe administratiekantoren waar zaken als Personeel en/of Financiën zijn ondergebracht.

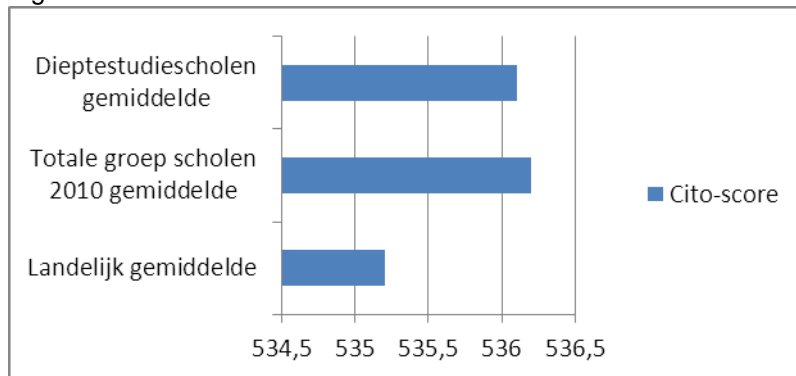
## Focus op kwaliteit

Met de focus op kwaliteit is het kwaliteitsaspect van het basisonderwijs onder de lamp gelegd en dan vooral in relatie tot de onderwijsopbrengsten. Er is daarbij gefocust op de visie op de evaluatiegerichtheid en de mate waarin de school zichzelf ziet als een lerende organisatie: in dezen wordt vooral getracht te belichten of, en zo ja wat de scholen en het bestuur doen in het kader van kwaliteitsbeleid, evaluatie van het onderwijs en om zichzelf te profileren als een 'lerende organisatie'. Wordt er veel samengewerkt met partners, wordt er gebruik gemaakt van technologische hulpmiddelen en in hoeverre is er sprake van professionalisering? In het verlengde hiervan is gevraagd welke rol deze bezigheden specifiek spelen in de evaluatie van onderwijsopbrengsten. Dit onderwerp is praktisch ingestoken: concreet is de stelling voorgelegd dat de Citoscores de meest geschikte manier zijn om scholen te beoordelen op hun functioneren en op welke wijze men opbrengsten beoordeelt. De rol van de inspectie komt hierbij ook uitgebreid aan bod.

### *Focus op kwaliteit en opbrengstgerichtheid*

Zoals te zien in figuur 6.1 doen de deelnemende dieptestudiescholen het wat betreft de onderwijsopbrengsten gemiddeld tot goed in vergelijking met het landelijk gemiddelde. Bovendien is er slechts een miniem verschil met het gemiddelde van de totale groep scholen uit de schoolmonitor 2010.

Figuur 6.1 Gemiddelde Citoscores in 2010



Maar wanneer is een school daadwerkelijk goed? De antwoorden van schoolbestuurders en schoolleiders op die vraag in de interviews komen op hetzelfde neer: kwaliteit staat gelijk aan de 'toegevoegde waarde' van de school aan het kind. Kwaliteitsbeleid draait om wat de school doet om een leerling tussen het moment van instroom en het moment van uitstroom te verrijken. *"De school moet de ingrediënten toevoegen die het kind nodig heeft om te groeien"*.

De Citoscore wordt door iedereen beschouwd als een passend instrument om het niveau van een leerling te toetsen, maar men moet te allen tijde in acht nemen dat het een momentopname is. Het zegt iets over de kennis van het kind op het moment van afname van de toets, maar het zegt niets over welk kwaliteitsaandeel de school heeft gehad in

deze kennis, aldus de respondenten. De inspectie richt zich in hun ogen te zeer op de cognitieve opbrengsten, waardoor creatieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen buiten beschouwing blijft. Tevens wordt benadrukt dat er in Citoscores geen rekening wordt gehouden met kinderen die een leerprobleem of een gedragsstoornis hebben – maar toch de toets maken – en zodoende het gemiddelde van de school negatief beïnvloeden. *“Hoe je het ook wendt of keert, je bent ook een beetje afhankelijk van wat je binnen krijgt”*, aldus een schoolleider. In dit kader is het 'Passend Onderwijs' regelmatig als factor genoemd, omdat zorgleerlingen steeds minder vaak naar het speciaal onderwijs worden verwezen. Schoolbestuurders en schoolleiders zijn al met al dan ook van mening dat de Onderwijsinspectie teveel gewicht hangt aan de Citoscores. Er zou meer moeten worden gefocust op de waarde die de school toevoegt aan de ontwikkeling van een kind, waarbij de progressie tussen het moment van instroom en het moment van uitstroom centraal staat.

#### *Evaluatie van leerlingprestaties*

Over het algemeen kan worden gezegd dat het evalueren van school- en leerlingprestaties steeds uitgebreider aan bod komt. Er wordt een groot belang gehecht aan de zogenoemde leerlingvolgsystemen, systemen die de ontwikkeling van de individuele leerling bijhouden en weergeven. Het nut hiervan wordt door beide groepen respondenten ingezien. Het feit dat steeds meer scholen en besturen gebruik maken van 'opbrengstgericht' werken vergemakkelijkt het evaluatieproces en zorgt daarbij dat men meer gefocust is op resultaten, waarbij resultaten niet alleen worden gezien in termen van de cognitieve, maar ook van de creatieve en sociaal-emotionele ontwikkeling.

- Schoolbestuurders leggen de nadruk op cyclisch evalueren; er wordt gebruik gemaakt van tussenevaluaties die op vaste momenten in een schooljaar plaatsvinden. Hierbij wordt regelmatig gebruik gemaakt van specifieke tussenverslagen van leerkrachten, maar ook van systemen die gegevens bijhouden. Een specifiek geval uit de dieptestudie beschrijft een schoolbestuur dat een zogenaamde 'barometer' heeft ontwikkeld waarin kengetallen zitten die jaarlijks worden ververst. De barometer is een 'ultiem kwaliteitsinstrument'. Hij houdt gegevens bij over leerlingprestaties, maar ook over de leerlingenstroom met alle bijbehorende eigenschappen. Daarnaast houdt het systeem alle informatie bij betreffende zaken zoals functioneringsgesprekken, financiële gegevens en de tevredenheid van medewerkers, leerlingen en ouders. *“De barometer houdt eigenlijk nagenoeg alles bij”*, aldus de voorzitter van het betreffende schoolbestuur. Met de ontwikkeling het dit instrument wil hij zijn visie op het belang van een periodieke, allesomvattende evaluatie benadrukken. Hij stelt dan ook dat evaluatie van leerlingprestaties belangrijk is, maar dat zaken eromheen ook gemonitord dienen te worden.
- Schoolleiders zijn eveneens steeds meer bezig met evaluatie. Na elk projectje dat is afgerond worden de resultaten geëvalueerd, leerkrachten maken (half)jaarverslagjes en er vinden overleggen plaats. Op de scholen zijn bouw- en blokcoördinatoren in gevallen belast met de verantwoordelijkheid over het evaluatieproces.

### *Lerende organisaties*

Om als organisatie te kunnen leren dient aandacht te worden besteed aan het kwaliteitsbeleid. In de monitoren komt naar voren dat zowel de schoolleiders als de bestuurders van de dieptescholen in dit kader het vaakst aandacht besteden aan het creëren van een breed draagvlak, alsmede het plannen van zo veel mogelijke evaluatiemomenten. Met behulp van de monitoren is gemeten in hoeverre bestuurders en schoolleiders hun organisatie bestempelen als een lerende organisatie. Op een schaal van 1 t/m 4 scoorden de besturen uit de dieptestudie gemiddeld iets hoger (3,5), dan de scholen (3,3). In de totale groep besturen en scholen uit de monitoren 2010 liggen de gemiddelden gelijk. De manier waarop zowel schoolbestuurders als schoolleiders bezig zijn met het leren van hun organisatie ligt in de lijn van het creëren en behouden van een externe fit, een optimale afstemming tussen de eisen van de omgeving en datgene wat de organisatie doet en kan (vgl. Hofman et al., 2010), maar ook van het gegeven dat een ontwikkelingsgerichte schoolcultuur tot betere schoolprestaties leidt (vgl. Ten Bruggencate, 2009).

Volgens de respondenten zijn de eerdergenoemde leerlingvolgsystemen zeer belangrijk in voor het kwaliteitsbeleid en het leren als organisatie. Hiermee kan het leertraject van leerlingen in de gaten worden gehouden en kan worden vastgesteld wat de school kan betekenen voor het kind. Het lijkt echter dat er op schoolniveau nog concreter wordt gespeeld met het 'leren' van een school:

- De schoolbestuurders noemen in het kader van de lerende organisatie het inspelen op de omgeving, het zorgen dat kan worden meegegaan met maatschappelijke ontwikkelingen. Het blijven evolueren op het gebied van kwaliteitsbeleid, leertijdontwikkeling, instructiemethoden, onderwijsmethoden en kwaliteitszorg is dan ook een belangrijk onderdeel van het leren van de organisatie. Daarnaast staan schoolbestuurders ervoor dat veel aandacht wordt besteed aan de ontwikkeling van het personeel. De eerdergenoemde barometer die door een schoolbestuur uit de dieptestudie gebruikt wordt om nagenoeg alle ontwikkelingen binnen een school bij te houden speelt ook in het kader van de lerende organisatie een grote rol. Interessant is dat het betreffende schoolbestuur voornemens is om de barometer op zoveel mogelijk scholen binnen het bestuur te gebruiken, maar er in principe voor open staat om deze 'goede praktijk' op bredere schaal te delen. Ook van elkaar kan dus worden geleerd.
- Ook de schoolleiders vestigen veel aandacht op de ontwikkeling van personeel (professionalisering), met name in het licht van de veranderingen in de omgeving (technologie) en de eigenschappen van de leerlingen. Zij benoemen daarnaast nog een aantal andere mogelijkheden, voorwaarden en uitdagingen om als organisatie te kunnen leren. Als voorbeeld wordt genoemd het samenwerken met andere scholen, maar in een aantal gevallen ook het rekruteren van jonge leerkrachten. Men wil op deze manier nieuwe ontwikkelingen ingang laten vinden in de school om in te spelen op het leren en presteren in de huidige en toekomstige samenleving.

## Focus op samenwerking en fit

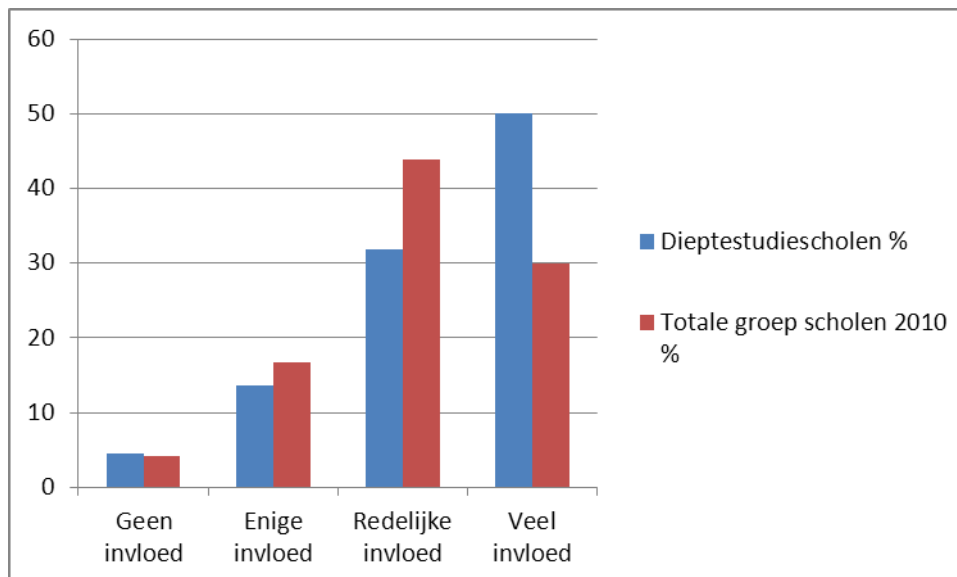
De focus op samenwerking en fit vormde een kernelement in de interviews. Er is getracht om inzicht te krijgen in de wijze waarop beslissingen worden genomen en bestuurs- en schoolbeleid tot stand komen (fit). Ook in dit kader is de overlegstructuur – zowel formeel als informeel – van belang, waarbij in het bijzonder de bevoegdheid van de schoolleider ten opzichte van de bestuurder van belang zijn voor de dieptestudie. Denken bestuur en schoolleider hetzelfde over de rol van de schoolleider? Tevens is besproken wat de belangrijkste meerwaarde is van samenwerking. Met samenwerking wordt bedoeld op de mate van strategische fit tussen bestuur en school.

### *Samenwerking en strategische fit*

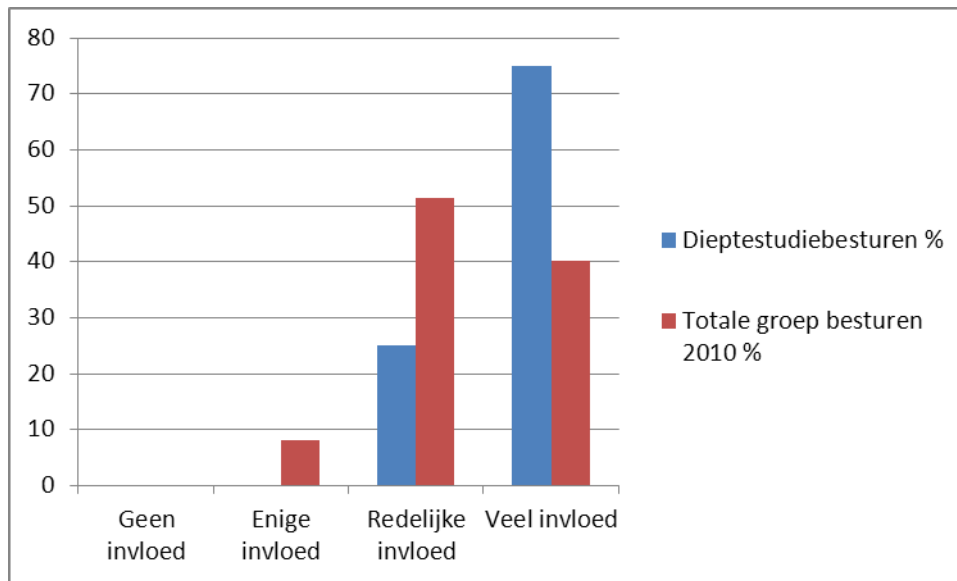
De meest voorkomende overlegstructuur voor de relatie tussen schoolbestuur en school is een plenair overleg waarbij de voorzitter/algemeen directeur van het schoolbestuur vergadert met alle schoolleiders. Dit overleg vindt gemiddeld tien maal per jaar (iedere maand) plaats. Daarnaast is er formeel vastgelegd individueel overleg tussen voorzitter/algemeen directeur van het bestuur en de schoolleider van een school. Mocht de situatie ertoe nopen, dan is het mogelijk dat er – vraaggestuurd – additioneel individueel overleg plaatsvindt. In veel gevallen is voorts sprake van werkgroepen, waarin diverse schoolleiders binnen een schoolbestuur met elkaar samenkomen om beleid voor te bereiden dat in de plenaire vergaderingen wordt besproken. Tot slot is er uiteraard voldoende informeel contact.

Voorgenoemde overlegstructuur tussen schoolleiding en schoolbestuur heeft als gevolg dat 50% van de dieptestudiescholen in de schoolmonitor de hoeveelheid invloed van de schoolleiding op bestuursbeslissingen bestempelt als 'veel' en van de bestuurders komt in de bestuursmonitor zelfs 75% tot dit oordeel. Vooral laatstgenoemde is opvallend, aangezien dit percentage ruim hoger ligt dan dat van de totale groep besturen uit de bestuursmonitor (40,2%).

Tabel 6.9 Invloed schoolleiding op bestuursbeslissingen volgens schoolleiders



Tabel 6.10 Invloed schoolleiding op bestuursbeslissingen volgens bestuurders



De Raad van Toezicht heeft in principe geen contact met de schoolleiders, al zijn er enkele gevallen waarin dit anders is. Dan worden er meermaals per jaar informele gelegenheden (zoals een etentje) georganiseerd waarbij leden van De Raad een aantal schoolleiders ontmoeten. Wanneer de Raad van Toezicht bestaat uit ouders is het contact eveneens frequenter. De Raad van Toezicht vergadert intern een klein aantal (drie à vijf) maal per jaar.

#### *Samenwerking tussen bestuur en school: de meerwaarde van fit*

Het hebben van een schoolbestuur is voor scholen uiteraard een juridische verplichting; de school moet onder een bevoegd gezag vallen, over een publiek- of privaatrechtelijk rechtspersoon beschikken (Hofman, 1993). Maar wat zijn in de praktijk de voordelen van een schoolbestuur voor een school? Ook hierover verschillen bestuurders en schoolleiders in beginsel niet veel van zienswijze, maar ze leggen de focus wel op verschillende aspecten:

- Schoolbestuurders zien vooral de praktische meerwaarde van schoolbesturen; een schoolbestuur (en dan met name de staf) kan operationele en administratieve taken uit handen van scholen nemen, zodat de scholen meer inhoudelijk, onderwijsgericht, bezig kunnen zijn. Ook zijn zij zich bewust van het nut dat de samenwerking van scholen onder een overkoepelend bestuur kan hebben voor het invullen van vacatures. Het schoolbestuur kan enerzijds het invullen van vacatures intern opvangen en anderzijds krimp in leerlingenaantallen op een andere school oplossen. De schoolbesturen halen verder de maatschappij aan; hoe groter het netwerk waarin je samenwerkt, hoe sterker je staat in het lokale krachtenveld. Kleinere schoolbesturen/scholen kunnen zich bijvoorbeeld optrekken aan samenwerking met grotere schoolbesturen/scholen in de regio, waardoor ze kunnen blijven bestaan.

- De schoolleiders vinden het samenwerken met een bestuur prettig om een belangrijke reden: de faire en onafhankelijke afhandeling van financiële zaken. Maar ook de bestuurskracht is belangrijk: met een schoolbestuur, waaronder ook andere scholen vallen, sta je als organisatie sterker in de maatschappij. Voorts zien schoolleiders ook de inhoudelijke meerwaarde van het schoolbestuur: het kan inspringen als ontwikkelingen even de pet te boven gaan van de schoolleider (voorbeeld: omgaan met landelijke ontwikkelingen en sturing door landelijke overheid). Ook wordt het belang genoemd van het bestuur als sparringpartner bij inhoudelijke (beleids-gerichte) keuzes.

## 6.4 Samenvatting

In de bestuurs- en schoolmonitor\_2010 is bij de eerste peiling een inventarisatie verricht van goede praktijken onder het motto 'Wat Werkt voor besturen en scholen?' Dit leverde uiteindelijk 45 korte omschrijvingen van goede praktijken voor besturen en 62 voor scholen. Deze goede praktijken richten zich vooral op: verbetertrajecten voor taal- en rekenen, opbrengstgericht werken, kwaliteitsbeleid. Door scholen worden daarnaast inhoudelijke onderwerpen genoemd zoals adaptief onderwijs, coöperatief en ervaringsgericht leren, hoogbegaafdheid en meervoudige intelligentie, maar ook techniek en sociale veiligheid. Besturen die dergelijke praktijken insturen passen vaker de Code Goed Bestuur toe. De scholen die goede praktijken inbrengen maken vaker gebruik van een gedegen invoeringstraject, evalueren vaker aan de hand van een norm. Bovendien is daar het kwaliteitsbeleid vaker onderwerp van overleg tussen geledingen. Uiteindelijk hebben in totaal 19 besturen en scholen nadere informatie verschaft over hun goede praktijk. Slechts één respondent wilde de goede praktijk presenteren op een Wat Werkt conferentie; drie respondenten door schoolbezoek of door persoonlijk contact. Er is voor geen van de goede praktijken een video of andere documentatie beschikbaar gesteld. De goede praktijk is vooral door de respondenten zelf ontwikkeld. De helft is voor alle leerlingen, de rest voor doelgroepen. Verbetering van het cognitief en sociaal functioneren zijn de belangrijkste reden voor de typering als goede praktijk. Ook de tevredenheid van leerkracht, leerling, ouders, schoolleider en bestuur/bovenschools management wordt vaak als reden aangevoerd. Betere prestaties (toetsen, cijfers) wordt door een derde van de respondenten als bewijs voor de werkzaamheid van de goede praktijk aangevoerd. Een kwart noemt meer gemotiveerde en zelfstandige leerlingen met een stijgend zelfvertrouwen. De goede praktijk is overdraagbaar, maar past in beperkte mate bij bestaande onderwijsmethoden; men moet wel zelf materiaal maken en er is veelal sprake van extra tijdsinvestering en externe ondersteuning.

Verder is in dit hoofdstuk verslag gedaan van de dieptestudie over functioneren van besturen. Door een groep schoolleiders en schoolbestuurders te interviewen over de focus op goed bestuur, de focus op kwaliteit en de focus op samenwerking en fit, is meer inzicht verkregen in hoe de dagelijkse praktijk van het besturen van scholen eruit ziet. De besturen in de dieptestudie zijn voorlopers; maar liefst 85% heeft in 2010 de verant-

woordingssystematiek al volgens de Code Goed Bestuur ingericht. De besturen zien zichzelf vooral als opdrachtgever en toezichthouder, terwijl de schoolleiders hen vooral zien als klankbord. Men is eensgezindheid in de visie op de dagelijkse praktijk van het besturen van scholen. Er is sprake van een algemeen onderwijskundig kader waaraan de schoolleider een schoolspecifieke invulling aangeeft. Het bestuur en schoolleider zijn 'praktisch gelijkwaardig' tot het moment dat er beslissingen moeten worden genomen. Er is regelmatig (maandelijks) sprake van formeel en informeel overleg tussen schoolbestuur en school. Schoolleiders bereiden in werkgroepen beleid voor dat in plenaire vergaderingen wordt besproken; de schoolleider heeft veel invloed op bestuursbeslissingen. Er bestaat dan ook een goede fit in kwaliteitsbeleid, waarbij opvalt dat het cyclisch evalueren, en het begrip 'toegevoegde waarde' is ingeburgerd in het kwaliteitsbeleid van bestuur en school. Men ontwikkelt gezamenlijk een gedegen kwaliteitsbeleid en werkt samen in een lerende organisatie waarbij inzichten van beide partijen elkaar verrijken; men is complementair. Het evalueren van school- en leerlingprestaties komt steeds uitgebreider aan bod en er wordt veel belang gehecht aan gebruik van het leerlingvolgsysteem als hulpmiddel bij opbrengstgericht werken. Men verwacht dat een ontwikkelingsgerichte schoolcultuur leidt tot betere schoolprestaties. Het blijven evolueren op het gebied van leertijdontwikkeling, instructiemethoden, leermethoden en kwaliteitszorg is dan ook een belangrijk onderdeel van het leren van de organisatie. Daartoe behoort ook de aandacht voor de professionele ontwikkeling van het personeel.



## 7. Samenvatting, conclusie en discussie

### 7.1 Inleiding

Dit is het laatste rapport van het themaproject 'Het functioneren van besturen' van de BOPO onderzoekslijn Educational Governance. Dit themaproject is een van de vier themaprojecten van de onderzoekslijn Sectorontwikkeling en autonomie van de BOPO-programmering IV (2009-2012). Het 'educational governance' onderzoek wordt uitgevoerd door het Risbo en de afdeling Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam in samenwerking met het GION (Rijksuniversiteit Groningen).

Dit themaproject bouwt voort op informatie uit de bestuursmonitor van 2003 en 2006 waar besturen en basisscholen informatie hebben verschaft over hun functioneren en over het gevoerde kwaliteitsbeleid. Deze besturen en scholen is in 2010 en 2012 opnieuw gevraagd de kwaliteitsmonitor in te vullen. Uiteindelijk hebben in 2010 rond 130 scholen en 163 besturen gerespondeerd; in 2012 waren dat 193 scholen en 121 besturen. Verder zijn er dieptestudies uitgevoerd onder besturen, schoolleiders en ruim 200 leerkrachten van 25 basisscholen en heeft een analyse van goede praktijken plaatsgevonden.

In dit rapport zijn vier vragen behandeld:

- Hoe ziet bestuur en governance er anno 2012 uit (*H2*)?
- Welke trends zijn er zichtbaar binnen besturen over de periode 2003 - 2012 (*H3*)?
- Is er een verband tussen functioneren van besturen en onderwijsopbrengsten (*H4*)?
- Ontwikkelingen in kwaliteitszorg van 2003 tot 2012 (*H5*)?
- Welke inzichten leveren de dieptestudies op over veelbelovende praktijken en het functioneren van besturen (*H6*)?

### 7.2 Bestuur en governance anno 2012

Deze samenvatting (en discussie) gaat in op de bevindingen van de monitor\_2012 en mogelijke verschillen ten opzichte van de uitkomsten van de monitor\_2010. De beschrijving van bestuur en governance anno 2012 wordt verricht vanuit drie theoretische perspectieven waarvan - op basis van empirisch onderzoek (zie H1) – mag worden aangenomen dat zij positief samenhangen met hogere onderwijsopbrengsten van scholen. Het betreft (a) focus op aspecten van goed bestuur, (b) focus op onderwijskwaliteit en ten slotte (c) focus op samenwerking binnen het team en met de wijdere omgeving en de fit tussen het beleid van bestuur en school.

Wat betreft de *focus op goed bestuur* blijkt dat begin 2012 twee derde van de besturen haar verantwoordings-systematiek volgens de Code Goed Bestuur heeft ingericht. Deze gegevens worden bevestigd door de monitor Goed Bestuur van de PO-raad (Honingh & Hooge, 2012) waaruit blijkt dat 73% van de PO-besturen de Code Goed Bestuur van de PO-raad gebruikt. Driekwart van de scholen beschikt over een bovenschools management. Hierbij dient opgemerkt dat onderzoek van Van Kessel en Hovius (2011) laat zien dat het vooral de meerpitters betreft: negen op de tien meerpitters heeft een bovenschools management ingesteld. Een groot deel van de besturen wordt als responsief getypeerd: het bestuur stelt zich regelmatig op de hoogte van de opvattingen van ouders en driekwart gebruikt klachten om het onderwijs te verbeteren. Analyse van omgevingsignalen komt het minst bij (ruim de helft van) de besturen voor. Deze bevindingen zijn vergelijkbaar met die van de monitor\_2010. In 2012 heeft de rol als opdrachtgever voor besturen aan kracht gewonnen, in 2010 werd de rol van toezichthouder het meest genoemd. Ook in de PO-raad monitor wordt een ontwikkeling naar een meer uitvoerend bestuur geschetst. Een uitvoerende bestuursstijl is door de auteurs gedefinieerd (Honingh & Hooge, 2012, p.6) als: "het bestuur neemt de regie bij de beleidsvoorbereiding, schrijft beleidsstukken en is mede-uitvoerder van beleid".

Wat betreft de *focus op kwaliteit* valt op dat een groot deel van de besturen anno 2012 zeggen te opereren als lerende organisaties en de PDCA-cyclus toepassen. Deze cijfers zijn vergelijkbaar met die van 2010. Echter, opvallend is wel dat er bij twee derde van de besturen geen sprake is van een professionele cultuur met veel intervisie. Kwaliteitsbeleid dat wordt opgedrongen door de omgeving (bijv. door klachten van ouders) of door externe instanties (bijv. de inspectie of gemeente) komt in rond 20-30% van de besturen voor. Rond een vijfde van de besturen verschaft niet of slechts soms informatie over de onderwijskwaliteit van de bestuurde school, en een kwart heeft geen verbetertraject voor de langere termijn gepland. De uitkomsten van zelfevaluatie laten objectiveren door onafhankelijke buitenstaanders komt nog weinig voor. Ruim driekwart van de besturen is evaluatiegericht: zij evalueren de doelstellingen in het schoolplan, formuleren doelen 'smart', en gebruiken klachten voor kwaliteitsverbetering. Het merendeel van de besturen vergelijkt resultaten van scholen onderling en met andere scholen. Minder dan de helft van de scholen voert collegiale visitaties uit. In 2012 geeft 17% van de besturen aan dat een van haar scholen (in de afgelopen jaren) als zeer zwak is beoordeeld door de inspectie; dat gold in 2010 nog voor 21% van de besturen. Het merendeel van de besturen (86%) heeft een plan van aanpak voor als een van haar scholen als zeer zwak wordt beoordeeld door de inspectie. Dit was in 2010 beduidend minder het geval (ruim 60% van de besturen). Voor het overige zijn er nauwelijks verschillen met 2010.

Wat betreft de *focus op samenwerking en fit* valt op dat in 2012 het merendeel van de besturen samen met de school een schoolplan opstelt en rond de 70% van de besturen prestatieafspraken met de school heeft gemaakt. Conflicten tussen bestuur en school komen bijna niet voor, maar wel wat vaker dan in 2010 (van 2% naar 4%). Twee derde van de besturen ontwikkelt samen met betrokkenen het kwaliteitsbeleid. Ook qua betrokkenheid bij kwaliteitsbeleid is het algemene beeld in 2012 vergelijkbaar met 2010,

alleen lijkt het schoolbestuur haar positie wat te hebben versterkt ten koste van bovenschools management en directie. Het geheel overlaten van het kwaliteitsbeleid aan hogere bestuurslagen komt in 2012 wat meer voor (van 2% naar 8%). De directie, het bovenschools management, het schoolbestuur en het team spelen een belangrijke rol bij kwaliteitsbeleid. Echter, teamleden hebben meestal geen beslissende stem. Opmerkelijk is dat de besturen slechts 12% van de directies een beslissende rol bij kwaliteitsbeleid toedicht. Rond de helft van de besturen neemt deel aan een netwerk voor innovatie, twee derde aan een besturennetwerk voor schoolontwikkeling. Leerlingen, maar ook de ouderraad hebben weinig invloed op bestuursbeslissingen. Het lijkt erop dat de bovenschools manager, schoolleiding en medezeggenschapsraad wat meer invloed krijgen, ten koste van de andere groeperingen zoals groepsleerkrachten en ouders in het algemeen. Dit wordt bevestigd in de PO-raad monitor Goed bestuur: bestuurders zoeken ten opzichte van de meting in 2010 minder de dialoog met ouders en wenden zij zich juist sterker tot mogelijke (bestuurlijke) samenwerkingspartners (Honingh & Hooge, 2012).

Wat betreft de specifieke fit tussen bestuur en school valt op dat besturen hun schoolleiders voornamelijk zien als onderwijskundig leiders, terwijl rond de helft van de schoolleiders zich zo typeert; zij vinden zichzelf eerder coördinator, koersbepaler of coach. Ook is er geen fit tussen hoe schoolleiders hun tijd besteden en wat het schoolbestuur het belangrijkste vindt. De meeste tijd (40%) gaat volgens besturen naar communicatie en overleg (intern en extern) en personeel (22%), terwijl de besturen vinden dat 80% van de tijd van de schoolleiders naar onderwijs dient te gaan.

### 7.3 Ontwikkelingen binnen besturen over de periode van 2003 - 2012

Er hebben zich in de periode 2010 tot 2012 een aantal ontwikkelingen voorgedaan in de focus van besturen op goed bestuur, op kwaliteit en op samenwerking en fit. Van 2010 tot 2012 is sprake van een gestage groei in *focus op goed bestuur*, meer specifiek in de mate waarin besturen de verantwoordingssystematiek volgens de Code Goed Bestuur hebben ingericht: een stijging van 32% naar 64%. In 2012 is het aantal scholen dat problemen noemt met slecht presteren in vergelijking met 2010 gehalveerd. In 2012 heeft de rol als opdrachtgever aan kracht gewonnen ten koste van de rol van toezichthouder in 2010. Rond de 15% van de besturen ziet zich in 2012 vooral als klankbord en dat is vergelijkbaar met de situatie in 2006 en 2010. Opvallend is de gestage groei van de rol van ambassadeur en netwerker van 3% in 2006 naar bijna 10% in 2012. Wat betreft de *focus op kwaliteit*, meer specifiek het beschikken over een systeem van integrale kwaliteitszorg, is de stijging die vanaf 2003 was ingezet niet voortgezet in de periode van 2010 tot 2012. Vanaf 2006 heeft een duidelijke stijging plaatsgevonden in evaluatiegerichtheid van besturen en vanaf 2010 is er nog sprake van een lichte stijging. Er was vanaf 2006 sprake van een grote vooruitgang in het aantal besturen dat de PDCA-cyclus toepast, maar ook hier geen stijging meer vanaf 2010. Wat betreft het opereren als een lerende organisatie zien we eveneens een stijging tot 2010 en daarna een daling. Er is tenslotte nagegaan hoe het zit met ontwikkelingen in de *focus op samenwerking en fit*.

Er zijn geen grote verschillen vastgesteld in betrokkenheid vanaf 2003 tot en met 2012. Wat hoogstens op valt is dat in 2012 het bovenschools management, de schoolleider en de medezeggenschapraad wat meer, en leerkrachten, leerlingen en ouders/ouderraad wat minder invloed hebben op kwaliteitsbeleid en bestuursbeslissingen.

#### **7.4 Besturen, onderwijsopbrengsten en fit in 2012**

De analyses van het verband tussen het functioneren van besturen en de onderwijsopbrengsten (gemiddelde Citoscore van de school in 2012) laten zien dat de onderwijsopbrengsten van een school voor een belangrijk deel worden bepaald door de leerlinginstroom. Naarmate er meer leerlingen met een (hoog) leerlinggewicht op een school zitten (veel leerlingen van ouders met weinig opleiding), daalt de gemiddelde Citoscore van de school. Deze bevinding wordt bevestigd in overzichtsstudies naar schooleffectiviteit; de onderwijsopbrengsten van scholen zijn contextgevoelig en zijn afhankelijk van de compositie van de schoolpopulatie, naar milieusamenstelling, opleidingsniveau van de ouders en etniciteit, en naar richting of denominatie van de school (Hofman, Hofman & Guldemon, 2003; Muijs & Reynolds, 2010). Naast de leerlinginstroom speelt de focus van het bestuur op goed bestuur, op kwaliteit en op samenwerking en fit een rol bij het behalen van meer of minder goede onderwijsopbrengsten. In 2010 bleken scholen met een responsief bestuur, een bestuur dat zich regelmatig op de hoogte stelt van opvattingen van ouders (en leerlingen) over het functioneren van de school, en omgevingssignalen zoals klachten gebruikt om het onderwijs te optimaliseren, hogere onderwijsopbrengsten. Scholen met een bovenschools management vallen vaker onder meerpitters (besturen met meer dan 1 school) en deze behalen hogere onderwijsopbrengsten dan eenpitters. In 2012 hebben scholen hogere onderwijsopbrengsten wanneer hun bestuur vergevorderd is met de verantwoording op basis van de Code Goed Bestuur; ook dit is vaker het geval bij meerpitters. Wat betreft de focus van besturen op kwaliteit had in 2010 het bestuur als lerende organisatie de hoogste onderwijs-opbrengsten, terwijl dat in 2012 geldt voor besturen die relatief vaak werken met de PDCA-cyclus. De Onderwijsraad (2008) wijst ook op het belang van een bestuur dat cyclisch evalueert (denk aan de PDCA-cyclus van Deming). Vergelijkbare uitkomsten werden gevonden in een dissertatie-onderzoek naar sturing en leiderschap (Ten Bruggencate, 2009) wordt geconcludeerd dat een ontwikkelingsgerichte schoolcultuur (lerende organisatie, nadruk op samenwerking, professionalisering, vernieuwing) leidt tot betere schoolprestaties.

De laatste groep analyses betroffen de rol van samenwerking en fit. Allereerste is vastgesteld dat sprake is van een hoge mate van fit is tussen bestuur en school over de prioriteit die ze aan kwaliteit van de school geven. De fit tussen bestuur en docenten op dit punt is lager. In 2010 en in 2012 hebben besturen die het kwaliteitsbeleid gezamenlijk met geledingen in de school ontwikkelen en waar de school een belangrijke stem heeft in de wijze waarop kwaliteitsbeleid gestalte krijgt, de hoogste onderwijsopbrengsten. Deze uitkomsten wijzen een verband tussen een hoge fit tussen teamleden en andere groeperingen binnen de school over het te voeren kwaliteitsbeleid met hoge onderwijsopbrengsten. Dit is in lijn met uitkomsten van overzichtsstudies naar effectief opererende

scholen (Muijs & Reynolds, 2010), waarin wordt gesproken van een 'learning community': de gerichtheid en samenwerking van de teamleden met als doel de voortdurende verbetering van het onderwijs (vgl. onze begrippen, lerende organisatie, evaluatiegerichtheid, toepassing van de PDCA-cyclus, samenwerking en fit). Bovendien laat onderzoek zien dat verbetering van zeer zwakke scholen in moeilijke omstandigheden mogelijk is door toepassing van aspecten van kwaliteitsbeleid die in ons besturen-onderzoek zijn vastgesteld (vgl. ook Essink, 2007).

Onze 'best-fit' theorie werd deels bevestigd: besturen die hoog scoren op indicatoren uit de drie perspectieven hebben hoger onderwijsopbrengsten. Echter, de verwachting dat scholen die vallen onder het bestuurstype dat hoog scoorde op *alle* (indicatoren van onze) drie theoretische perspectieven, werd (nog) niet bevestigd. Een mogelijke verklaring daarvoor is het zeer beperkt aantal besturen dat voor de analyse beschikbaar was. Nader onderzoek onder een grotere groep van besturen en scholen (en longitudinaal) is nodig om over de relatie fit en onderwijsopbrengsten harde uitspraken te kunnen doen.

## **7.5 Trends in besturing en onderwijsopbrengsten**

Trendanalyses laten zien dat de groep besturen die de Code Goed Bestuur toepast de hoogste (gemiddelde) onderwijsopbrengsten heeft. De verwachting is dat de context waarbinnen besturen en scholen moeten opereren samenhangt met de onderwijsopbrengsten. Deze verwachting wordt door trendanalyses bevestigd: op scholen waar een opheffing dreigt, waar personeelskwesties en vervelende incidenten of conflicten spelen, is sprake van lagere onderwijsopbrengsten in de periode 2010-2012.

Verder valt op dat, van de vier clusters van kwaliteitszorg die in 2003 zijn ontwikkeld, het cluster met nauwelijks kwaliteitszorg in 2003 de laagste gemiddelde Citoscore liet zien, terwijl dat cluster van scholen in 2012 juist de hoogste onderwijsopbrengsten heeft. Er is gezocht naar mogelijke verklaringen voor deze gestage groei vanuit een viertal perspectieven. Veranderingen in de leerlinginstroom en veranderingen in besturing lijken af te vallen. De meest waarschijnlijke verklaring ligt op het vlak van verbetering op vele deelaspecten van kwaliteitsbeleid (aspecten van focus op goed bestuur, kwaliteit en samenwerking en fit). De scholen met nauwelijks kwaliteitszorg hebben – zo lijkt het – een inhaalslag gemaakt, terwijl de overige clusters zich niet verder of wisselend hebben ontwikkeld. Echter, het gaat bij de analyses om relatief beperkte aantallen scholen in het cluster nauwelijks kwaliteitszorg waardoor we liever spreken van een trend. Nader onderzoek zou zinvol zijn om meer zicht te krijgen op het proces dat de scholen hebben doorgemaakt en welke (f)actoren een rol hebben gespeeld bij deze inhaalslag, niet alleen voor de ontwikkeling met betrekking tot kwaliteitszorg, maar ook de longitudinale ontwikkeling van andere deelaspecten van het kwaliteitsbeleid in besturen en scholen zoals het planmatig handelen (toepassen PDCA-cyclus) en het als lerende organisatie opereren.

## 7.6 Bevindingen dieptestudies

In de bestuurs- en schoolmonitor van 2010 is bij de eerste peiling een inventarisatie verricht van goede praktijken onder het motto 'Wat Werkt voor besturen en scholen?' Dit leverde uiteindelijk 45 korte omschrijvingen van goede praktijken voor besturen en 62 voor scholen. Deze goede praktijken richten zich vooral op: taal- en rekenverbetertrajecten, opbrengstgericht werken, kwaliteitsbeleid. Door scholen worden daarnaast inhoudelijke onderwerpen genoemd zoals adaptief onderwijs, coöperatief en ervaringsgericht leren, hoogbegaafdheid en meervoudige intelligentie, maar ook techniek en sociale veiligheid. Besturen die dergelijke praktijken insturen passen vaker de Code Goed Bestuur toe. De scholen die goede praktijken inbrengen maken vaker gebruik van een gedegen invoeringstraject, evalueren vaker aan de hand van een norm, en daar is het kwaliteitsbeleid vaker onderwerp van overleg tussen geledingen. Op de vraag aan deze besturen en scholen om nadere informatie voor de 'Wat Werkt' conferentie en de website hebben uiteindelijk in totaal slechts 19 besturen en scholen nadere informatie verschaft over hun goede praktijk. Slechts één respondent wilde de goede praktijk presenteren op een Wat Werkt conferentie; drie respondenten door schoolbezoek of door persoonlijk contact. Er is voor geen van de goede praktijken een video of andere documentatie voor de website beschikbaar gesteld.

Verder heeft er een dieptestudie plaatsgevonden onder besturen, schoolleiders en leerkrachten. In totaal hebben 25 scholen en besturen deelgenomen aan de dieptestudie en is er sprake van een goede spreiding naar provincie, denominatie en schaal van besturen. Binnen de 25 scholen hebben een groep van ruim 200 leerkrachten deelgenomen aan het HRM-deel van het onderzoek. De besturen en scholen in de dieptestudie kunnen in enige mate worden getypeerd als voorlopers; ze zijn vaak al wat verder gevorderd met aspecten van goed bestuur en de focus op kwaliteit van de school. Ter illustratie, van de besturen in de dieptestudie heeft maar liefst 85% de verantwoordings-systematiek al volgens de Code Goed Bestuur ingericht. De besturen zien zichzelf vooral als opdrachtgever en toezichthouder, terwijl de schoolleiders hen vooral zien als klankbord. Men is eensgezindheid in de visie op de dagelijkse praktijk van het besturen van scholen. Er is sprake van een algemeen onderwijskundig kader waaraan de schoolleider een eigen - bij de school passende - invulling geeft. Het bestuur en schoolleider zijn 'praktisch gelijkwaardig' tot het moment dat er beslissingen moeten worden genomen. Er is regelmatig (maandelijks) sprake van formeel en informeel overleg tussen schoolbestuur en school. Schoolleiders bereiden in werkgroepen beleid voor dat in plenaire vergaderingen wordt besproken; de schoolleider heeft veel invloed op bestuursbeslissingen. Er bestaat tussen een belangrijk deel van besturen en scholen in de dieptestudie in feite een goede beleidsmatige fit ('vgl. *policy alignment*'), waarbij opvalt dat het cyclisch evalueren, en het begrip 'toegevoegde waarde' is ingeburgerd in het kwaliteitsbeleid van bestuur en school. Deze besturen/scholen ontwikkelen gezamenlijk een gedegen kwaliteitsbeleid en werkt samen in een lerende organisatie waarbij inzichten van beide partijen elkaar verrijken; men is complementair. Het evalueren van school- en leerlingprestaties komt steeds uitgebreider aan bod en er wordt veel belang gehecht aan gebruik van het leerlingvolgsysteem als hulpmiddel bij opbrengstgericht werken. Men verwacht dat een ontwikkelingsgerichte schoolcultuur leidt tot betere schoolprestaties.

Het blijven evolueren op het gebied van leertijdontwikkeling, instructiemethoden, leermethoden en kwaliteitszorg is dan ook een belangrijk onderdeel van het leren van de organisatie. Daartoe behoort ook de specifieke aandacht voor de professionele ontwikkeling van het personeel.

## **7.7 Implicaties voor beleid en praktijk**

### *Goed bestuur*

De bevindingen laten zien dat besturen een goede stap in de richting van focus op goed bestuur hebben gezet zoals blijkt uit de toename in gebruik van de Code Goed Bestuur. De overheid heeft in de afgelopen periode de positie van besturen in de verschillende sectoren versterkt (vgl. Bronneman-Helmers (2011) en de wettelijke vaststelling van de Code Goed Bestuur past goed bij een overheid die besturen ruimte en autonomie wil bieden om vanuit de eigen verantwoordelijkheid te werken aan de onderwijskwaliteit op hun scholen. De wet Goed Bestuur bevat bepalingen die de verdere ontwikkeling van principes van goed bestuur in het funderend onderwijs beogen te stimuleren, zoals deskundigheidsbevordering, de verantwoordelijkheid van het personeel voor de kwaliteit van het onderwijs, de verantwoording aan ouders en andere belanghebbenden, en integere bedrijfsvoering (De Vijlder et al, 2006; 2012). Onze uitkomsten - zoals de positieve relatie tussen besturen die planmatig handelen (PDCA-cyclus) en die opereren als lerende organisaties – bieden ondersteuning voor de doelen van het Bestuursakkoord Primair Onderwijs 'Impuls opbrengstgericht werken en professionalisering'. Volgens Visscher en Ehren (2011) is er veel wetenschappelijke evidentie voor de werkzaamheid van opbrengstgericht werken en is er dus goede reden om langs die weg aan kwaliteitsverbetering te werken. Van belang is wel dat hierbij speciale aandacht moet zijn voor de eenpitters en kleine besturen omdat het erop lijkt dat deze wat achterblijven in de ontwikkeling naar goed bestuur en bovendien vaker als (zeer) zwak worden beoordeeld (Inspectie van het Onderwijs, 2012). In het basisonderwijs heeft 43% van de besturen 1 school onder beheer (Inspectie van het Onderwijs, 2012). Interessant is dan ook dat onderzoek naar verbetering van zeer zwakke scholen in moeilijke omstandigheden (Muijs et al, 2004) laat zien dat dit mogelijk is door evaluatiegerichtheid, een lerende organisatie en continue professionele ontwikkeling. De onderzoeksuitkomsten bieden (enige) empirische evidentie voor de huidige overheidsaandacht voor scholing van besturen, schoolleiders en leerkrachten om meer opbrengstgericht te gaan werken zoals dat gestalte krijgt in het beleidsprogramma School aan Zet (SaZ). Besturen en scholen krijgen extra middelen (via de 'prestatiebox') voor kwaliteitsverbetering.

### *Kwaliteitszorg*

Volgens de Inspectie (2012) is de kwaliteitszorg in de scholen niet verbeterd en op onderdelen zelfs verslechterd. Besturen moeten volgens de Inspectie dan ook meer werk maken van de versterking van de kwaliteitszorg, zowel op bestuursniveau als op het niveau van scholen. Onze onderzoeksuitkomsten laten zien dat de groep scholen met nauwelijks kwaliteitszorg een inhaalslag heeft gemaakt, terwijl de overige clusters zich niet verder of wisselend hebben ontwikkeld. Onduidelijk is echter nog welke verklaringen daarvoor zijn en of dergelijke ontwikkelingen zich ook voordoen in meer of minder plan

matig of als lerende organisaties opererende besturen en scholen. Nader onderzoek kan zinvol zijn om meer zicht te krijgen op het proces dat de scholen hebben doorgemaakt en welke (f)actoren een rol hebben gespeeld bij deze inhaalslag. Dieptestudies onder scholen die zich gestaag hebben verbeterd en dan vooral gericht op de *hoe-vraag*, kunnen daarbij behulpzaam zijn. Deze zouden dienen uit te monden in veelbelovende praktijken met tips voor andere besturen en scholen.

*Best-fit benadering*

Onze 'best-fit' benadering van besturen en scholen werd deels bevestigd: besturen die hoog scoren op indicatoren uit de drie perspectieven hebben hogere onderwijsopbrengsten. Echter, de verwachting dat scholen die vallen onder het bestuurstype dat hoog scoorde op *alle* (indicatoren van onze) drie theoretische perspectieven, werd (nog) niet bevestigd. Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat deze analyse op een slechts heel beperkt deel van de besturen kon worden uitgevoerd. De redenen daarvoor zijn dat we (a) niet de beschikking hebben over de Citoscores van alle scholen, (b) er ook scholen in het bestand zitten, waarvan het bestuur niet heeft gereespondeerd en (c) er besturen in het bestand zitten waarvan de school niet heeft gereageerd. Nader onderzoek onder een grotere groep van besturen en scholen (en longitudinaal) is nodig om harde uitspraken te kunnen doen over de relatie tussen onze 'best-fit' theorie en onderwijsopbrengsten.



## Literatuurlijst

- Berdowski, Z., Eshuis, P.H., & Oploo, M. van (2011). *Kostenremanentie bij scholen voor primair onderwijs in krimpgebieden*. Zoetermeer: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO bv).
- Boxall, P. & Purcell, J. (2008). *Strategy and human resource management* (2nd ed.). New York, NY: Palgrave MacMillan.
- Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*. Den Haag: SCP.
- Bryk, A.S., Lee, V.E & Holland, P.B. (2003). *Catholic Schools and the Common Good*. Harvard University Press.
- Bruggencate, G.T. ten. (2009). *Maken schoolleiders het verschil? onderzoek naar de invloed van schoolleiders op de schoolresultaten*. Enschede: Universiteit van Twente.
- Bulsink, M. (2011). *Verhogen prestaties leerlingen basisonderwijs*. Studie in opdracht van de Onderwijsraad. Geraadpleegd op 6 juni 2012 via <http://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2011/verhogen-prestaties-leerlingen-basisonderwijs/item4329>.
- Claassen, A. & L. Mulder (2011). Een afgewogen weging? De effecten van de gewijzigde gewichtenregeling in het basisonderwijs. Nijmegen: ITS.
- Coleman, J.S. and Hoffer, T. (1987). *Public and private high schools: the impact of communities*. New York: Basic Books.
- Creemers, B.P.M. (1994). *The Effective Classroom*. London: Cassell
- Deming, W.E. (1989). *Out of the crisis*. Cambridge: MA: MIT Press.
- Dijkstra, A.B., Dronkers, J. & Hofman, R.H. (Eds.) (1997). *Verzuiling in het onderwijs. Actuele verklaringen en analyse*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Doolaard, S. & L. Mulder (1999). *Programma beleidsgericht onderzoek primair onderwijs (BOPO) 2009-2012*. Den Haag: NWO.
- Deunk M.I., Doolaard, S. & Hofman, R.H. (2011). *Attitude en gedrag van basisschool leerkrachten met betrekking tot het verbeteren en borgen van leerlingresultaten. Resultaten van de beginmeting bij leerkrachten*. Groningen: GION/Universiteit Groningen.
- Europese Commissie (2007). *De kwaliteit van de lerarenopleiding verbeteren*. Brussel: Commissie van de Europese gemeenschappen.
- Essink (2007). *Excellente scholen in het basisonderwijs*, Bachelor thesis. Enschede: Universiteit Twente
- Hattie, J. (2009). *Visible learning: A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. New York: Routledge.
- Hofman, W.H.A. (1995). *Cross-level relationships within effective schools*. School Effectiveness and School Improvement, 6, 2, 146-174
- Hofman, W.H.A. & Hofman, R.H. (2011). Smart management in effective schools: effective management configurations in general and vocational education in the Netherlands. *Educational Administration Quarterly*, 47, 4, 620-645.
- Hofman, R.H. (1993). *Effectief schoolbestuur. De bijdrage van schoolbesturen aan de effectiviteit van basisscholen*. Proefschrift Universiteit van Groningen. Groningen: Universiteit Groningen/RION.

- Hofman, R.H., Dijkstra, N.J., Hofman, W.H.A. & Boom, J. de (2005). *Kwaliteitszorg in het primair onderwijs. Eindrapport*. Groningen: GION.
- Hofman, R.H., Hofman, W.H.A. & Gray, J.M. (2008). Comparing key dimensions of schooling: towards a typology of European school systems. *Comparative Education*, vol 44, no 1, 93-110.
- Hofman, R.H., Hofman, W.H.A. & Guldemon, H. (2003). Effective families, peers and schools. A configurational approach. *Educational research and Evaluation*, 9, 3, 213-237.
- Hofman, R.H., van Leer, K., de Boom, J. & Hofman, W.H.A. (2010). Themaproject 1: *Het functioneren van besturen*. Eerste tussenrapport van het NWO/BOPO consortium: Educational Governance: strategie, ontwikkeling en effecten.
- Hofman, R.H., van Leer, K., de Boom, J. & Hofman, W.H.A. (2011). Themaproject 1: *Het functioneren van besturen*. Tweede tussenrapport van het NWO/BOPO consortium: Educational Governance: strategie, ontwikkeling en effecten.
- Honingh, M.E. & Hooge, E.H. (2012). *Goed Bestuur in het primair onderwijs. Eindrapportage Monitor Goed Bestuur primair onderwijs 2010-2012*. Amsterdam / Nijmegen: Hogeschool van Amsterdam/ Radboud Universiteit.
- Huselid, M.A. (1995). The impact of Human Resource Management practices on turnover, productivity and corporate financial performance. *Academy Of Management Journal*, 38, 3, 635-672
- Inspectie van het Onderwijs (2008). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2006/2007*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2010-2011*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Janssen, T., Steijn, A.J. & Den Dulk, L. (2010). *Tussenrapportage 1: Onderzoeksprogramma beleidsgericht onderzoek primair onderwijs: educational governance. Themaproject 2: HRM, HRM uitkomsten en onderwijsopbrengsten*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Janssen, T., Steijn, A.J. & Den Dulk, L. (2011). *Tussenrapportage 2: Onderzoeksprogramma beleidsgericht onderzoek primair onderwijs: educational governance. Themaproject 2: HRM, HRM uitkomsten en onderwijsopbrengsten*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Kessel, N. van & Hovius, M. (2011). *Bestuur en management. Onderzoek onder eenpiters en meerpitters in het primair onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Kristof-Brown, A.L., Zimmerman, R. D., & Johnson, E. C. (2005). Consequences of individuals' fit at work: A meta-analysis of person-job, person-organization, person-group, and person-supervisor fit. *Personnel Psychology*, 58:2, 281-320.
- Leithwood, K. & Earl, L. (2000). Educational accountability effects: an international perspective. *Peabody Journal of Education*, 75, 4. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates Publishers.
- Lomos, C., Hofman, R.H. & Bosker, R.J. (2011). Professional community and student achievement.  
Accepted for *School Effectiveness and School Improvement*.
- MacDuffie, J.P. (1995). Human Resource bundles and manufacturing performance, Organizational logic and flexible production systems in the world auto industry. *Industrial and Labor Relations Review*, 48, 2, 197-221.

- Ministerie van OCW & PO-Raad (2012). *Bestuursakkoord Primair Onderwijs 2012-2015. Impuls opbrengstgericht werken en professionalisering*. Den Haag: Ministerie OCW
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Muijs, D., Harris, A., Chapman, C., Stoll, L. & Russ, J. (2004). Improving schools in socio-economically disadvantaged areas: A review of research evidence. *School Effectiveness and School Improvement*, 15 (2), 149-175.
- Muijs, D. and Reynolds, D. (2010). *Effective Teaching: Research and Practice*. London: Paul Chapman.
- Mulford, B. & Silins, H. (2003). Leadership for organizational learning and improved student outcomes – what do we know? *Cambridge Journal of Education* 33(2): 175–195
- Onderwijsraad (2012). *Advies Geregelde ruimte*. Den Haag: Onderwijsraad.
- PO-Raad (2011). *Code Goed Bestuur in het primair Onderwijs*. [http://www.poraad.nl/sites/www.poraad.nl/files/2011documenten/thema\\_goedbestuur/code\\_goed\\_bestuur\\_printversie.pdf](http://www.poraad.nl/sites/www.poraad.nl/files/2011documenten/thema_goedbestuur/code_goed_bestuur_printversie.pdf)
- Ranson, S. (2011). School governance and the mediation of engagement. *Educational Management Administration & Leadership*, Vol.39 (No.4). pp. 398-413.
- Robinson, V.M.J. (2007). *School leadership and student outcomes: identifying what works and why*. Auckland, New Zealand: The University of Auckland, Faculty of education.
- Silins, H. & Mulford, B. (2004). Schools as learning organisations: Effects on teacher leadership and student outcomes. *School Effectiveness and School Improvement*. 15(3-4), 443-466.
- Teddlie, C. & Reynolds, D. (2000). *The International Handbook for School Effectiveness Research*. London: Falmer Press.
- Ten Bruggencate, G.C. (2009) Maken schoolleiders het verschil? Onderzoek naar de invloed van schoolleiders op de schoolresultaten. Dissertatie. Enschede: Universiteit Twente.
- Turkenburg, M. (2008) *De school bestuurd. Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Van Leer, K., Hofman, R.H., de Boom, J. & Hofman, W.H.A. (2010). Themaproject 3: *Lokale Educatieve Agenda*. Eerste tussenrapport van het NWO/BOPO consortium: Educational Governance: strategie, ontwikkeling en effecten.
- Van Leer, K., Hofman, R.H., de Boom, J. & Hofman, W.H.A. (2011). Themaproject 3: *Lokale Educatieve Agenda*. Tweede tussenrapport van het NWO/BOPO consortium: Educational Governance: strategie, ontwikkeling en effecten.
- Van Wijk, K. (2007) *De Service Care Chain. De invloed van service en HRM op de realisering van vraaggerichte dienstverlening door zorgorganisaties*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Vermeeren, B., Steijn, B. Kuipers, B. (2009). *Performance of Public Organizations: A Study of HRM and the Role of the Supervisor in Dutch Municipalities*. Paper for the IRSPM conference, Copenhagen, April 2009.

- Vijlder, F.J. de, Molenaar, N.E.M. & Gerven, A. van (2006). *Financieringsarrangementen innovatie PO en VO. Rapport in het kader van het beleidstraject innovatie financiering PO en VO*. Utrecht: Capgemini.
- Vijlder, F, Verschoor, M., Rozema, M., van Velden, J. & van Gansewenkle, H. (2012). *Interne middelenverdeling in het primair onderwijs. Verkenning ten behoeve van BOPO*. Arnhem/Nijmegen: HAN Press.
- Visscher, A. & Ehren, M. (2011). *De eenvoud en complexiteit van Opbrengstgericht Werken*. Enschede: Vakgroep onderwijsorganisatie en management Enschede: Universiteit Twente.

## Appendix 1. Psychometrische kenmerken van geconstrueerde schalen (op basis van bestuurs- en schoolmonitor)

Schalen	Schaal naam	variabelen	range	mean	n items	Cronbach $\alpha$
<b>▪ Focus op goed bestuur</b>						
Code Goed Bestuur	codegb	L34	1-5	4.0	1	nvt
Transparantie bestuur* (sommerring)	transpar	L33_1 – L33_7	0-7	4,8	7	nvt
Responsiviteit (gebruik van klachten)	klachten	L12	1-4	3.0	1	nvt
Aanwezigheid bovenschools management	bm	L3	1-2	1.8	1	nvt
<b>▪ Focus op kwaliteit</b>						
Integraal kwaliteitsbeleid	integra_kwabelei	L35 – L41	1-4	2,8	7	.84 <sup>11</sup> (.83) <sup>12</sup>
Kwaliteitsbeleid door lerende organisatie	lo	L3 – L8	1-4	3,3	6	.80 (.84)
Opbrengstgerichtheid	Priokwal2	L13 +L15	1-4	3.4	2	.61 (.78)
<b>▪ Evaluatiegerichtheid</b>						
Items PDCA plan-do-check-act	pdca	L26 – L32	1-4	3,2	7	.88 (.84)
Evaluatiegerichtheid (10)	Evalger10	L30-L31+L42-L44+L129-l132 + l135	1-4	2,7	10	.70 (.72)
<b>▪ Samenwerking, interactieve en invloedsverhoudingen</b>						
Deelname aan besturen netwerk schoolontwikkeling en innovatie?	bnetwerk	L137 + L138	1-2	1,7	2	.73 (.70)
Betrokkenheid ouders bij de school	betrokou	L80 - L83	1-4	2,8	4	.63 (.74)
Invloed op bestuursbeslissingen (all)	invloedal	L139-L140, L142-150	1-4	2,4	11	.75 (.74)
Invloed op bestuursbeslissingen binnen school (van directie tot ll)	invloeibi	L143 – L150	1-4	2,3	8	.83 (.83)
Interactievorm kwaliteitsbeleid	Intvorm1	L16	1-5	3.6	1	nvt
Interactievorm alle actoren kwaliteitsbeleid	Intvall	L108-L115	1-6	3.4	8	.66 (.68)
<b>▪ Oordeel over de inspectie</b>						
Oordeel over inspectie (alle items)	inspecall	L116 – L126	1-4	3,1	11	.74 (.84)
Oordeel over inspectie 6 items	inspec6	L116 – L121	1-4	3,2	6	.71 (.77)

<sup>11</sup> Cronbach's  $\alpha$  voor besturen

<sup>12</sup> Cronbach's  $\alpha$  voor scholen tussen haakjes

## Appendix

---

Oordeel over inspectie kwaliteit	inspkwal	L116 + L117	1-4	3,4	2	.81 (.80)
Oordeel over inspectie ruimte voor bm	inspruim	L118 + L119	1-4	3,2	2	.69 (.78)
Oordeel over inspectie op internet publiceren	insppubl	L120 + L121	1-4	3,0	2	.62 (.75)
Oordeel over inspectierapporten	inspGJ4	L122-L124, L125, L126	1-4	3,4	2	.61 (.74)

